



**Luís Miguel Namora  
Quintino de Barros**

**Projecto Urbano: um Enquadramento na Actual  
Prática Urbanística**





**Luís Miguel Namora  
Quintino de Barros**

**Projecto Urbano: um Enquadramento na Actual  
Prática Urbanística**

dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planeamento do Território – Ordenamento da Cidade, realizada sob a orientação científica do Arquitecto Urbanista, Luís Jorge da Cunha Bruno Soares, em conjunto com o Professor Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho, Professor Associado Convidado da Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, da Universidade de Aveiro.

«Quantas páginas tem o relatório?» «Trezentas e doze», disse Austin, «relatório propriamente dito, extremamente envolvido naquilo a que Mister DeLuxe chama idiossincrasias de Molero, transcrições verbais e escritas, gráficos, folhas amarelas para os inventários e alguns espaços em branco para meditação».

***O que diz Molero***, Dinis Machado, 1977.



## **o júri**

Presidente:

**Doutor Artur da Rosa Pires**  
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

Vogais:

**Doutor Carlos Dias Coelho**  
Professor Auxiliar da Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa

**Doutor Jorge António Oliveira Afonso de Carvalho**  
Professor Associado Convidado da Universidade de Aveiro (orientador)

**Arquitecto Luís Jorge da Cunha Bruno Soares**  
Arquitecto, especialista em Planeamento Territorial e Urbano (co-orientador)

**palavras-chave**

urbanismo, planeamento estratégico, projecto urbano, regeneração urbana, política de cidades, competitividade, instrumentos, operacionalidade, organização, capacidade e eficácia dos modelos de gestão...

**resumo**

Partindo do conceito de Projecto Urbano, da abordagem dos antecedentes, procura-se investigar a especificidade deste instrumento enquanto ferramenta de urbanismo operacional, ou de um novo sistema de planeamento mais estratégico e pro-activo, capaz de responder às actuais transformações urbanas cujas repercussões têm hoje um alcance territorial.

Paralelamente ao propósito de aprofundamento teórico, que se revela transversal, dada a infinidade de ligações, por exemplo, a nível dos fenómenos urbanos, da emergência de novas 'geografias' e de modos de vida, propõe-se o seu enquadramento em função de uma série de experiências urbanísticas, consideradas emblemáticas, no sentido da integração de conceitos, através da análise das estruturas organizativas, dos processos de implementação, das dificuldades encontradas e do levantamento das reacções.

**keywords**

urban design, strategic planning, urban project, urban regeneration, new city policies, urban competitiveness, territorial transformation tools, operacionality, organization, governance and management models...

**abstract**

Starting from the Urban Project concept, from the object and antecedents, it is proposed to investigate the specificity of this operational tool, as part of a new strategic and pro-active planning, and as an alternative to the new urban transformations, which appear, nowadays, to achieve a territorial scale.

Parallel to this theoretical purpose, that seems to be a cutting edge subject, with many links, like the urban phenomenon or the 'geographical' and life-style emergency, it is also proposed to study a set of on going experiences, of some emblematic urbanistic projects, comparing development methods, identifying the difficulties of each process and the reactions.

«(...) tenho comprovado que, no acto de pensar, a existência de uma cabeça iluminada é bom; a de duas é óptimo; e a de três é perfeito. Mas no acto de executar essa ideia, a equação é inversa, extremamente inversa. Ou seja, a qualidade de um trabalho dirigido por uma cabeça iluminada é perfeita, por duas torna-se medíocre e por três transforma-se em algo péssimo».

**Nove mil passos**, Pedro Almeida Vieira, 2004.

## Índice Geral:

INTRODUÇÃO .....	3
Questões .....	5
Objectivos .....	5
Metodologia .....	7
 I. O CONCEITO DE PROJECTO URBANO .....	9
1.1. O que se entende por Projecto Urbano? .....	9
1.2. A interpretação legal (DL 380/99) .....	14
1.3. As origens do conceito, breve cronologia e referências .....	17
1.4. A multiplicidade de interpretações .....	26
1.5. As questões em torno deste Instrumento .....	32
1.6. Adopção do Conceito .....	35
 II. ENQUADRAMENTO .....	43
2.1. A emergência de uma nova realidade territorial .....	43
2.2. Paradigmas de desenvolvimento .....	47
2.3. Estratégia .....	49
2.4. Princípios orientadores .....	55
2.5. Referência aos actuais Instrumentos .....	64
 III. CARACTERIZAÇÃO .....	85
3.1. O carácter estratégico .....	85
3.2. O carácter empresarial .....	89
3.3. As estruturas organizativas .....	91
3.4. O envolvimento da Comunidade .....	102
3.5. A valorização do Processo .....	107
3.6. O entrosamento entre a Arquitectura e o Urbanismo .....	110
3.7. O papel ambivalente do Desenho .....	115
3.8. Componentes e conteúdos de projecto .....	120
 IV. OPERACIONALIDADE .....	125
4.1. A reinterpretação da noção de Urbanismo Operacional .....	125
4.2. Os mecanismos de execução (DL 380/99) .....	128
4.3. Sequência de procedimentos .....	139
4.4. Conteúdo documental .....	140
4.5. Identificação das potencialidades .....	141
4.6. Identificação das debilidades, ou condições necessárias .....	144
 V. MODELOS DE GESTÃO .....	151
5.1. As experiências da Expo 98, dos Polis, das SRU e da Baixa-Chiado .....	151
5.2. Os casos paradigmáticos da Parque EXPO e do Programa POLIS .....	153
5.3. As Sociedades de Reabilitação Urbana .....	187
5.4. A Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado .....	197
 VI. A OPORTUNIDADE DO TEMA .....	221
6.1. O seu interesse teórico-prático .....	221
6.2. Referência aos contributos mais recentes .....	222
 CONCLUSÕES .....	237

ANEXOS .....	Error! Bookmark not defined.
- Expo 98 e Programa POLIS: as reacções.....	Error! Bookmark not defined.
- SRU: as reacções.....	Error! Bookmark not defined.
- Baixa-Chiado: as reacções.....	Error! Bookmark not defined.
BIBLIOGRAFIA .....	Error! Bookmark not defined.

## INTRODUÇÃO

O tema que aqui se aborda enquadra-se na constatação de que urge pensar um ‘novo urbanismo’ ou, dizendo de outra maneira: perante um sistema de planeamento **normativo, abstracto e rígido**, o qual, aparentemente, tem-se revelado inadequado em face da velocidade e incerteza da realidade territorial contemporânea, quais seriam as alternativas, quais os instrumentos de ordenamento, simultaneamente **estratégicos e operacionais**, cujos resultados justifiquem que se fale *num regresso ao urbanismo?*<sup>(1)</sup>

Atribuindo-lhe o papel, afinal a sua vocação histórica, de ser imprescindível à construção da **identidade colectiva**, de **conformação e (re)estruturação dos espaços públicos**, produzindo ambientes atractivos e estimulantes, catalizadores de outras mais mudanças, desde que enquadradas nos princípios do **desenvolvimento sustentável**, englobando as dimensões, ambiental, cultural, económica e social. E, se guiado por uma **visão integrada e estratégica**, que saiba atrair o investimento e aproveitar as forças e os recursos existentes, fazendo dos territórios urbanos, das nossas Cidades, os lugares de eleição para a **competitividade!**

Identificado o eixo temático orientador, suficientemente complexo, e aberto a um vasto campo de saberes, ponto de partida de muitos outros estudos(!) foi, no entanto, intencional e devidamente ponderado, equilibrar uma **análise abrangente** do tema, para se ter uma visão global, com a restrição da **focagem no Projecto Urbano**, por manifesta exigência prática, no âmbito da investigação, enquanto conceito, instrumento e experiência de intervenção urbana.

É que, e apesar de bastante frequente no discurso profissional, nem sempre apresenta igual **significado ou rigor interpretativo**, justificando-se a identificação das **variantes**, a caracterização do seu objecto e antecedentes, juntamente com o seu enquadramento na prática urbanística, ainda que referente ao panorama nacional, onde, e apesar das indefinições, tem vindo a ter uma crescente visibilidade, **exposição mediática**, se atendermos à **multiplicação de intervenções**, ao ensaio de fórmulas de operacionalização, as quais, e é de se observar, não obstante as muitas dificuldades, as críticas, os sistemáticos atrasos ou os supostos desfasamentos(?) oficiais, vão-se tornando realidade, vão sendo concretizadas no terreno.

<sup>(1)</sup> SOARES, Luis Bruno (2000) “Urbanismo –Uma questão cultural”, Nº 31-32 Sociedade e Território, p.169.

A juntar a essa constatação, admite-se a veracidade da ideia – que eventualmente poderá parecer repetida, mas que se crê justificada e confirmada no decorrer do trabalho - de que a questão já não é apenas um problema de **adequação de instrumentos**, ou de definição de conteúdos e procedimentos, se nos lembrarmos das discussões iniciais, acerca da possibilidade da sua reformulação, de formalização de um novo Instrumento de Gestão Territorial!

De facto, reconhece-se que as condições de sucesso residem em factores bem menos tangíveis, ou perceptíveis, porque intrínsecos à **cultura e organização** da sociedade, com múltiplas e complexas ligações, que acabam por se repercutir no funcionamento das instituições, na qualidade do relacionamento entre os agentes e no efectivo envolvimento dos cidadãos, confirmando-se que é imprescindível institucionalizar-se outra atitude por parte da administração – não deixando de se reconhecer os progressos, os sinais no sentido de uma **mudança de mentalidades**.

O que exige um maior **protagonismo, abertura e pro-actividade**, por parte dos técnicos e decisores que, efectivamente, não podem limitar-se a uma gestão de rotina, **sem flexibilidade ou estratégia**, justificando a expressão de se ter 'um sistema à defesa',<sup>(2)</sup> quando, e bem pelo contrário, se deveria agir por antecipação, tirando partido das **dinâmicas** de crescimento e das **oportunidades**. Implicando a renovação das políticas e uma visão mais integrada dos problemas, que se reflecta em estratégias e na implementação de acções no terreno, sem deixar de contar com a participação pública e a aposta nas **parcerias públicas-privadas**, de modo a gerir com inteligência os recursos disponíveis, a mobilizar todas as forças, ou todos os agentes, em direcção aos mesmos objectivos.

Para o seu enquadramento profissional, entendeu-se ser de registar uma série de **debates públicos**, que decorreram ao longo deste período, se revelando as **preocupações** ou, melhor, as **dificuldades** encontradas, principalmente em **fase de implementação**, aprofundando, por exemplo, o papel das **entidades gestoras**, entre outras questões, legislativas, organizativas, etc salientando-se pelo seu significado, a evidência de que hoje em dia, muitos dos efeitos das intervenções sectoriais extravasam a escala local, apresentando-se como ferramentas para a **competitividade territorial**, meios auxiliares para a concretização de políticas de desenvolvimento social e económico - uma observação que até nem nos deveria surpreender, se atendêssemos ao fenómeno generalizado da urbanização.

<sup>(2)</sup> SOARES, Luís Bruno (2003) "A propósito do Ressurgimento do Urbanismo", p.3.



### Questões

- Como se faz hoje a articulação entre o Planeamento e o Urbanismo\*? Quais os instrumentos que estão disponíveis? Qual o seu grau de eficácia?
- Conseguir-se-á contrabalançar a tendência actual, alicerçada numa normativa quantitativa e regulamentar, pondo em prática 'mecanismos' que permitam introduzir flexibilidade e os valores de projecto qualitativos, intrínsecos a uma 'arquitectura da cidade'\*\*??
- Como assegurar a qualidade do desenho urbano, a sua coerência e diversidade, a sua complexidade, e quais as lições a tirar dos exemplos considerados representativos?
- Será o Projecto Urbano o instrumento que vem colmatar essa falha? Afinal, em que consiste, qual a sua aplicabilidade e quais as potencialidades?
- Qual o seu papel no delinear das novas estratégias e políticas urbanas?

### Objectivos

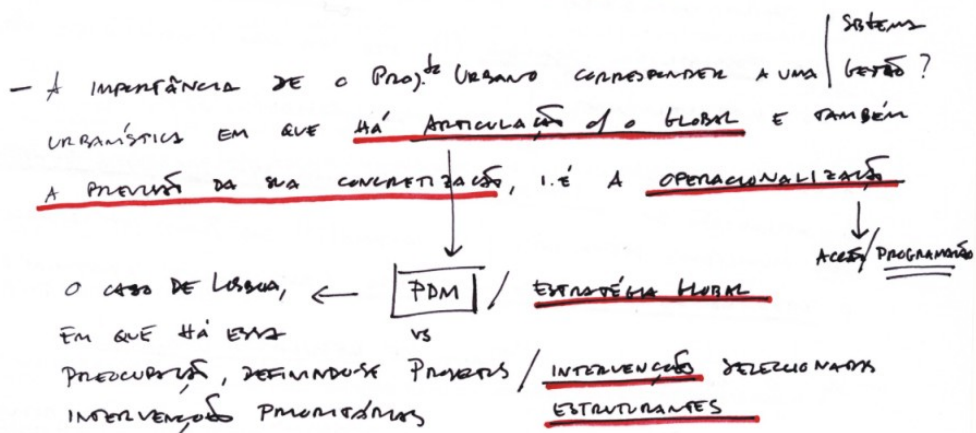
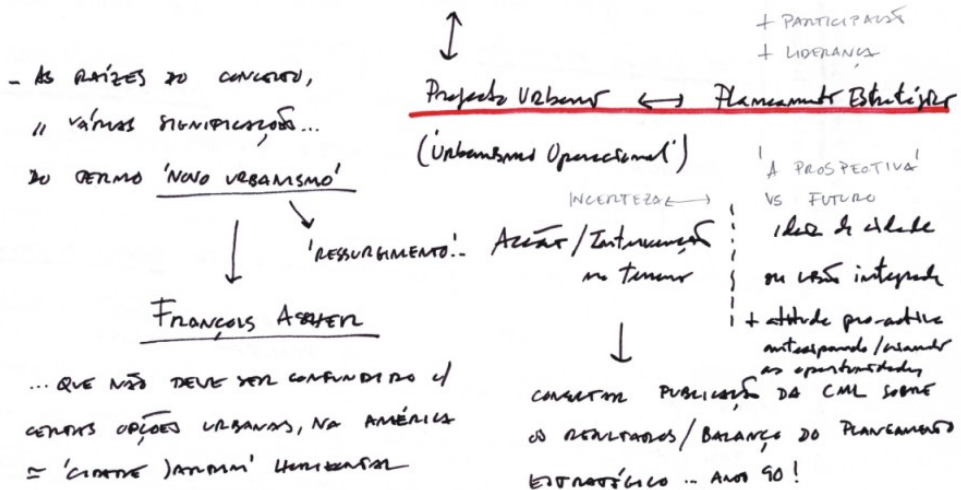
- Conhecer a regulamentação existente, os processos através dos quais se constrói a cidade, de modo a obter uma panorâmica geral, revelando a unidade e a multiplicidade de instrumentos;
- Identificar e estudar as práticas informais, que eventualmente possam contribuir para a reformulação do quadro de instrumentos, de um novo sistema de planeamento;
- Identificar os procedimentos, as metodologias passíveis de integrar, entre outros princípios, o envolvimento dos actores e a interdisciplinaridade, ponderando as suas implicações no sucesso sócio-económico das operações urbanísticas;
- Estudar os novos modelos de intervenção, enquanto experiências inovadoras e práticas mais eficientes, identificando os obstáculos à sua implementação.

(\*) por **Planeamento** depreende-se a disciplina que promove a sistematização e a optimização de acções, tendo em vista o alcance e a satisfação de objectivos, metas de desenvolvimento colectivo, englobando as vertentes sociais, económicas, ambientais, etc e/ou espaciais, para um dado horizonte temporal. Por **Urbanismo**, o corpo de conhecimentos e experiências adquiridas, decorrente de intervenções, da actividade de 'construção de cidade', através da teorização ou de acções directas no terreno, para a configuração e estruturação de espaços urbanos.

(\*\*) por **Arquitectura da Cidade**, uma abordagem alternativa, associada a certos autores (dos anos 70), que enaltece a importância da morfologia e tipologias arquitectónicas, da percepção visual e das qualidades formais e espaciais, na produção urbanística, isto é, da pertinência dos princípios e materiais inerentes ao projecto e composição arquitectónica numa escala urbana, permitindo falar-se de **Desenho Urbano**, ou do resultado de um processo, entre o planeamento espacial e a arquitectura, que encontra assim a sua concretização instrumental, não só documental mas também qualitativa, enquanto projecto e modelação de um ambiente construído.

18/11/05, reunião de o Arq.<sup>to</sup> Bruno Soares

- Ponto da situação de desenvolvimento / Estado do 'problema', em termos das mudanças trazidas pelo DL 380/99, da sua aplicação, conteúdo; uma crítica dos PP vs alternativas...



- CONSULTAR OS AUTORES: ZSÁVET, M.F. DE VÁ, NUNO PEREIRA...

Fig. 1: Apontamento da primeira reunião de trabalho, Novembro de 2005;

## Metodologia

Compreendeu fundamentalmente duas linhas de acção, duas formas de abordagem complementares.

A primeira, centrou-se na **investigação bibliográfica** e documental, para aprofundamento teórico do conceito de Projecto Urbano, esclarecendo os antecedentes e a sua interpretação, não só na perspectiva histórica, mas, e principalmente, de acordo com a actualidade, atendendo ao debate em torno da emergência de uma nova realidade territorial, à afirmação de um novo paradigma urbano, à exigência de reformulação das práticas no terreno.

Assim, procedeu-se ao levantamento da bibliografia especializada, muito vasta e sintomaticamente balizada no período de 1998 a 2001, quase toda com origem francesa ou italiana, associando-a a um outro tipo informação, dispersa, proveniente da **participação em debates** profissionais, sobre os temas do planeamento de escala intermédia e de pormenor, da qualidade do desenho urbano, ou da operacionalização dos planos. Inserindo-se, neste último, a abordagem de instrumentos alternativos, ditos não oficiais, ou informais.

A segunda linha de acção, correspondeu à **investigação de experiências** urbanísticas, relativamente recentes e no âmbito nacional, executadas, em desenvolvimento ou em fase de proposta, tendo entre si, em comum, a aplicação de modelos organizados de intervenção, formalizando a sua **capacidade operacional e de gestão** através de métodos empresariais, e, talvez, por isso mesmo, justificando o aparecimento de um novo termo, o neologismo, dos 'modelos institucionais'.

Nesse sentido, pretendeu-se **investigar as relações** entre as diferentes fórmulas de organização, dando a conhecer as estruturas organizativas e os respectivos meios operacionais, explicitando assim as referências, as relações de continuidade e, complementarmente, as reacções à sua aplicação, através de notícias e depoimentos (entre 2005-2008) que se anexam, pelo seu interesse e testemunho, acrescentando-se, dada a coincidência de datas, o anúncio do lançamento das políticas oficiais.

Políticas que vêm confirmar a ideia de que é urgente aperfeiçoar e divulgar os instrumentos de intervenção na cidade, dando **prioridade à requalificação e reabilitação urbana**, aproveitando os recursos e as infra-estruturas existentes. Reflexão que remete para a problemática de que a maioria das transformações que estão a decorrer, ou vão aparecer, reflectirem problemas espaciais e que decorrem das dinâmicas sócio-económicas predominantes, indissociáveis de um modelo de mobilidade (transporte individual) e dos novos modos de vida, de novas centralidades, tal qual hoje se pode observar nas áreas metropolitanas.



## I. O CONCEITO DE PROJECTO URBANO

### 1.1. O que se entende por Projecto Urbano?

A definição de 'Projecto Urbano' revela-se difícil, uma tarefa mais complexa do que seria de prever, porque o conceito tende a ser impreciso, menos óbvio do que a noção do senso comum, ou do que a interpretação profissional, que remete para a ideia de projecto de execução.

No entanto o termo é usado frequentemente, seja em estudos territoriais, elaborados a partir de elementos, **métodos e escalas de representação**, idênticos aos dos projectos de arquitectura, ou então, quando aplicado aos arranjos exteriores, em intervenções de tratamento superficial dos espaços, envolvendo a composição geométrica e a escolha dos materiais de revestimento.

Outra interpretação, e já com outro tipo de preocupações urbanísticas, refere-se aos estudos que visam a **integração de um conjunto de temas** identificáveis com o desenho urbano, determinando as tipologias, o desenho das fachadas, a definição dos perfis de arruamentos, caracterizando dessa forma os espaços públicos, os equipamentos, e, por vezes, o traçado de malhas, de traçados reguladores, indispensáveis ao ordenamento futuro, à construção das infra-estruturas, adquirindo enquanto peças documentais, o grau de informação de um **projecto de execução**.

Todavia, o conceito de Projecto Urbano, naquela que será a **acepção disciplinar** correcta, é isso e algo mais, se nos recordarmos das realizações emblemáticas, que dificilmente são esgotáveis numa representação física, ou escala de intervenção, porque ao conceito e instrumento de transformação, deve estar sempre implícita a ideia de **Estratégia**, tal como diz Manuel de Forn: *Estratégia significa projecto. Sem projectos estruturantes e atractivos, previamente definidos e susceptíveis de fazerem parte do imaginário dos habitantes da cidade, o planeamento estratégico pouco mais será que um exercício de participação sem efeitos práticos.* <sup>(3)</sup>



Fig. 2: Vista dos espaços exteriores (alameda das nações) durante a Expo 98;  
Fonte: [www.parqueexpo.pt](http://www.parqueexpo.pt) "Relatório da Exposição Mundial de Lisboa", p. 51.

<sup>(3)</sup> FORN, Manuel "Estratégias y Territorios – Los Nuevos Paradigmas", p.104: citado por FERREIRA, A. Fonseca, "Gestão Estratégica de Cidades e Regiões", p.37.

Paralelamente, discute-se a relação com o 'Novo Urbanismo', ou 'Neo-Urbanismo' segundo François Ascher,<sup>(4)</sup> enquanto movimento crítico alternativo – embora ainda tenha outras conotações – entre elas, a associação a certas experiências urbanísticas, ou melhor, certos resultados ditos 'espectaculares', ou bastante mediatizados. E que viriam a beneficiar da adesão do público, atendendo à excepcional **qualidade das intervenções**, em termos da oferta de espaços públicos e equipamentos culturais, ou senão, pela divulgação de novas arquitecturas, como sucedeu com a EXPO 98, onde estas viriam a rivalizar entre si em notoriedade, tornando-se num ícone de modernidade, influenciando decisivamente o **ambiente construído**. Sem deixar de recordar a profunda transformação de reconversão e requalificação urbanística, a qual incluiu o compromisso de proceder à limpeza e descontaminação dos solos, satisfazendo as preocupações de **valorização ambiental**.

Uma experiência de sucesso, a partir da qual resultaram vários **ensinamentos**, e, a vontade legítima em se adoptarem os mesmos **padrões de qualidade** noutros lugares, ainda que em situações bem diferentes, porém, muitas delas, acabando por se revelar ingénuas tentativas de replicação, inviáveis, por não observarem as condições mínimas e os meios operacionais necessários.

De facto, justifica-se algum esforço no sentido do esclarecimento da *condição do projecto urbano*<sup>(5)</sup> ou, se analisado numa perspectiva mais ampla, do *projecto urbanístico*, em termos do seu posicionamento e *situação contraditória* na disciplina do urbanismo. Uma discussão que dificilmente se esgotará conquanto multipliquem-se os esforços para a sua sistematização, sendo de se referir, entre outros contributos relevantes, pela sua influência, a figura de **Joan Busquets**, professor em Harvard, que, não só esteve ligado às intervenções em Barcelona, para os Jogos Olímpicos, mas também na elaboração do Plano Estratégico de Lisboa, o qual antecedeu (ou previu) a Expo 98, ou, ainda, e talvez menos conhecido, enquanto consultor da intervenção para a recuperação do Chiado.

Segundo Busquets, deve-se reconhecer ao projecto urbanístico as *qualidades especiais* de adequação à realidade, que resultam justamente da: *fuerza de la abstracción del «proyecto» urbanístico para contener y dirigir acciones o intervenciones tantas veces con programa poco definido. (...) saber definir «reglas abstractas» (...) capacidad formal y estética (...) al descubrir la forma urbana en su correcta articulación entre condición social – en el proceso de producción – y dimensión artística (...).* susceptível de adquirir **diferentes formalizações**, se também são várias as aplicações, acrescentando, nesse sentido: *(...) se puede avanzar que hay unas líneas de proyecto urbanístico que disponen de cierta especificidad metodológica e instrumental que permite pensar que su incidencia en la producción de ciudad en le futuro puede ser más relevante.*

<sup>(4)</sup> ASCHER, François "Les Nouveaux Principes de L'urbanisme", p.79

<sup>(5)</sup> BUSQUETS, Joan (2004) "Presente y perspectivas del urbanismo", Nº 37-38, Sociedade e Território, p.46-60.

Ao sugerir uma classificação, para ajudar a caracterizar a noção de *Proyecto Urbano* cita Manuel de Solà-Morales, faz notar a vocação de: enfocar los *problemas urbanísticos en la escala intermedia*. Es un tipo de proyecto urbanístico que acepta trabajar desde el «fragmento urbano» entendiendo que desde él se puede dar respuesta también a las cuestiones generales de la ciudad.

Realçando ainda o facto de ser também 'estratégia', na medida que não é apenas um conjunto de acções físicas, a implementar numa certa escala, já que os efeitos superam a soma de partes, pressupondo uma **teia de inter-relações**, baseada numa lógica sistémica onde, por isso mesmo, a intervenção nas 'partes' tende a repercutir-se no 'todo'. Acrescentando ser a (...) «escala intermedia» el valor más innovador del proyecto urbano, porque nos obliga a pensar en las relaciones «entre», también a mantener las ideas propositivas en un nivel de abstracción que las convierte en adaptables a distintos programas y a cambios de voluntades en el devenir del proyecto.

Por outro lado, salienta ser comum à maioria das intervenções a aposta em: (...) programas variados en los que la idea de «integración», entre infraestructura y ciudad, entre espacios públicos y colectivos, entre arquitectura y servicios, se convierte en el concepto fundamental.<sup>(6)</sup> Identificando-as com a produção (ou extensão) da 'infra-estrutura pública', dos elementos estruturantes, e não só das edificações em geral, principalmente com a conformação dos espaços colectivos, o 'lugar' onde afinal acontecem os factos sociais, onde diariamente se constrói a identidade colectiva.

Não menos significativo, e com implicações metodológicas, é a recorrência a um *sistema de relaciones entre partes*, y ésta pueden evolucionar (...) trabaja sobre algunas hipótesis funcionales, pero muchas veces es él mismo el que verifica y por tanto formaliza su propio programa. Elucidativo de uma abordagem diferente, ao situá-lo na lógica dos processos abertos, em permanente inter-acção, e 'aprendizagem', requerendo outros níveis de organização: (...) la difícil cuestión de cómo diseñar el conjunto sin diseñar sus arquitecturas y quizás sólo establecer unos «guidelines» para su posterior desarrollo. Pero sobre todo el argumento opuesto, el proyecto urbano permite crear una forma de ciudad de manera que la calidad del conjunto sea mayor que la suma aritmética de sus partes. Isto é, como conseguir trabalhar, sem pôr em causa a flexibilidade, a abertura a ulteriores alterações, a subsequentes fases de desenvolvimento? só fazendo sentido quando há certeza relativamente a destinatários, requisitos funcionais... tanto mais pertinente quanto a noção sobre este instrumento inclui o suporte à negociação: *En Barcelona como estrategia administrativa para canalizar las nuevas actuaciones municipales desde los primeros ochenta, incluyendo en este bloque tanto proyectos de iniciativa pública, como operaciones de cooperación mixta entre sector público y sector privado.*<sup>(5)</sup>

<sup>(6)</sup> BUSQUETS, Joan (2004) "Presente y perspectivas del urbanismo", Nº 37-38, Sociedade e Território, p.46-60.

Falar dos modelos de intervenção mais conhecidos, sugere-nos a necessidade de se investigar os antecedentes (Espanha ou França nos anos 80? Itália nos anos 70 e 60?) mais marcantes, levando-nos a reflectir sobre a evolução interpretativa dessas intervenções, com especial enfoque, porque um ponto comum, transversal à grande maioria dos projectos, apesar da variedade de situações de partida, é de serem **operações sobre a cidade existente**.

É que a simples decisão de se intervir em tecidos urbanos, quer seja para a regeneração ou requalificação urbana, contém em si uma enorme diferença conceptual, se confrontada, por exemplo, com uma operação de expansão. Sendo compreensível que algumas dessas realizações tenham desencadeado uma profunda revisão disciplinar, levando ao reequacionar de metodologias, à substituição dos 'cânones' até aí usados – obviamente, sob a influência dos ideais funcionalistas do Modernismo, que tiveram a sua consagração na Carta de Atenas.

Uma mudança de princípios, que se traduziria numa maior atenção à **especificidade** dos locais, a interpretar em toda a sua **complexidade**, preservando não só as pré-existências, a variedade dos tecidos, mas também respeitando a dimensão social, o perfil e os anseios das populações.

Que seria acompanhada pelo ensaio de metodologias de participação, pelo enaltecimento da negociação enquanto ferramenta de trabalho, ou, numa visão mais empresarial, economicista, pela aposta em **parcerias público-privadas**, de modo a envolvê-los directamente nos trabalhos, na sua concretização e, eventualmente, no seu financiamento.

Pressupondo outros métodos, na coordenação e no acompanhamento técnico, valorizando por ex.º, a proximidade com os actores, a atenção à especificidade dos problemas, ou, complementarmente, a integração das diferentes visões sectoriais (a interdisciplinaridade) passando a ser decisiva, dado o crescente nível de exigência, a própria **gestão do processo**, responsável pela concretização de objectivos que vão mais além da concepção e execução do objecto construído.

*Le projet urbain est une notion éminemment polysémique. Mais on peut résumer par un jeu de mots très français: dessein/dessin, qui peut se traduire par le fait d'articuler une stratégie forte sur la durée porteuse d'enjeux urbains et socio-économiques, avec l'action sur la forme de la ville. Deux pièges sont à éviter. Il ne s'agit pas d'enfermer le projet urbain dans le registre exclusif de la forme, parfois en le limitant à l'opération urbaine dans son périmètre strict. À l'opposé, le projet urbain ne se confond pas au projet de ville qui exprime les objectifs politiques et stratégiques de l'agglomération.*<sup>(7)</sup>

<sup>(7)</sup> MASBOUNGI, Ariella "Fabriquer la ville, Outils et méthodes: les aménageurs proposent", p.43



*O que nos podem mostrar os casos bem sucedidos das cidades europeias (...) é que a intervenção na Cidade se faz através do desenho urbano, operacionalizado através de projectos urbanos, enquadrados por políticas que têm uma ideia para a cidade e para o seu desenvolvimento. Estas experiências mostram que há que trabalhar articuladamente em diferentes vertentes e a diversas escalas, com uma forte e esclarecida liderança do sector público e, sobretudo, com o envolvimento activo das direcções políticas municipais.*<sup>(8)</sup>

Deduz-se que a **eficácia das metodologias**, passa por uma definição prévia de objectivos, pelo estabelecimento de metas precisas, programando no tempo as acções necessárias, fazendo a calendarização das etapas e dos diferentes passos.

Sem esquecer a importância de se ter uma **estratégia superior**, um conjunto de desígnios que orientem as intervenções, considerando-os anteriores e tão ou mais decisivos que o desenho físico da proposta. Ou, uma metodologia que seja suficientemente aberta a alterações, que garanta flexibilidade a um processo que se quer evolutivo, em negociação permanente, ou 'inteligente', permitindo acertar o rumo dos trabalhos em função das oportunidades, ou das condicionantes não previstas.

Apostando na selecção de **acções e/ou projectos estruturantes**, que se considerem prioritários e cuja execução seja assegurada pela administração, nomeadamente em termos de **espaços públicos, equipamentos** e demais **infra-estruturas**, entre outras operações complementares, por ex.º, acções proactivas para reabilitação do edificado comum, capazes de despoletar sinergias positivas, e de responder às expectativas investidores privados.

Tendo presente que o **sistema urbano** corresponde a uma complexa teia de relações, obedecendo a uma **lógica sistémica** de interacções, em que as transformações têm impactos a níveis e escalas diferentes, podendo desencadear, ou mesmo induzir outras mais, com impacto equivalente, originando os chamados 'efeitos catalíticos', ou 'externalidades positivas'.

Note-se que a noção de **externalidade**, positiva ou negativa (esta última, também designada por 'deseconomia') é um conceito da disciplina de economia urbana, e por isso indissociável do planeamento e urbano, porque ao fenómeno associa-se uma **dimensão espacial**, um efeito sobre um determinado espaço geográfico, ou, neste caso particular, de uma área urbana. De facto, é sobre a envolvente física ou nesse ambiente, que as externalidades se podem detectar, podendo assumir variações, em escala e complexidade, onde se podem observar os efeitos, sendo uns mais evidentes e previsíveis do que outros.

<sup>(8)</sup> SOARES, Luis Bruno (2000) "Urbanismo –Uma questão cultural", N.º 31-32 Sociedade e Território, p.169.

## 1.2. A interpretação legal (DL 380/99).

Tendo presente o objectivo, de enquadramento do 'Projecto Urbano', relativamente à actual prática urbanística, começa-se por saber qual é a interpretação legal, de que forma é reconhecido no quadro vigente, do conjunto de instrumentos oficiais.

Na verdade, e até há pouco tempo, a sua denominação constava do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, DL 380/99, enquanto 'modalidade simplificada' de Plano de Pormenor, com a interpretação: *integra e compatibiliza, funcional e esteticamente, os elementos do construído com o espaço público*, remetendo para futura portaria a especificação documental. Indefinição que se manteria nas alterações introduzidas pelo DL 310/2003, deixando porém, alguns anos mais tarde, de ser reconhecido, com as alterações do DL 316/2007, de 19 de Setembro, à semelhança das outras variantes, 'simplificadas', que passariam a 'modalidades específicas'.

Observe-se que o conceito de 'Projecto Urbano' está longe de se esgotar numa definição, mesmo se provisória, ou entendida como incompleta, porque mantém-se uma certa incompreensão acerca da sua natureza organizativa, ou melhor, sobre o seu alcance e repercussão. O que por si só, justificaria um aprofundamento teórico, ou a realização de mais projectos de investigação, aliás, confirmado no revés da proposta de Graça Dias para a reconversão dos estaleiros da Margueira (com imensas potencialidades) ao reportar-se apenas a considerações formais, em detrimento, por ex.º, dos princípios da participação pública, entrando, consequentemente, em colisão com as expectativas municipais.

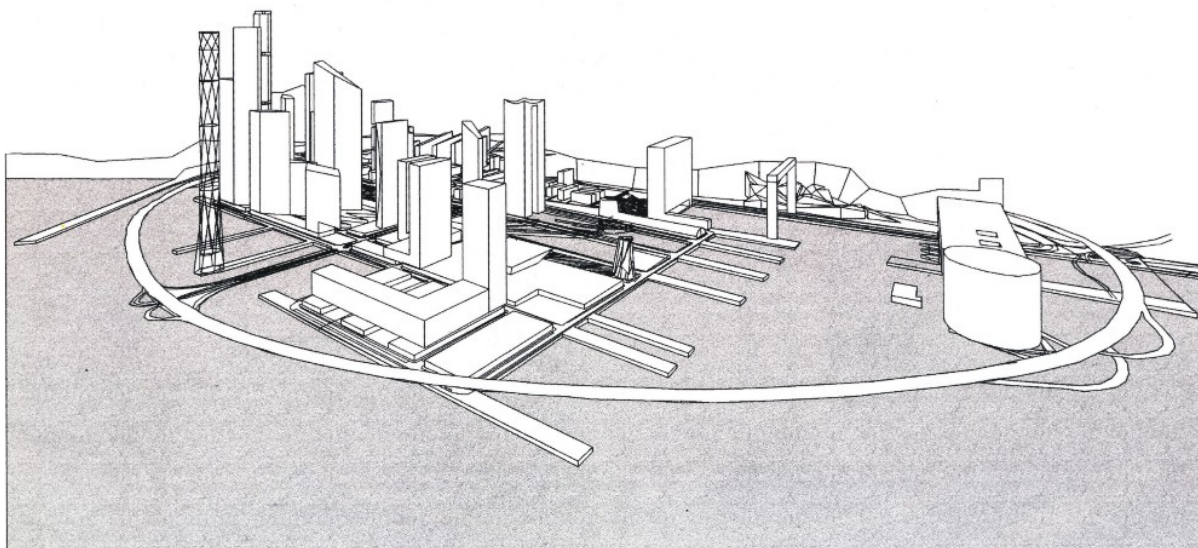


Fig. 3: Estudo volumétrico para a Margueira, Almada 1999 – M. Graça Dias; Egas J. Vieira, arq.t's  
Fonte: "Abrir Lisboa ao Sul – A reconversão urbana do estaleiro da Lisnave", p. 164.

Note-se que, e enquanto ‘figura’ legal, prevista na redacção do DL 380/99, mais concretamente no artigo 91º, esta ‘modalidade simplificada’ de Plano de Pormenor, no seu nº 2, da alínea e) tem a seguinte descrição:

Projecto urbano, definindo a forma e o conteúdo arquitectónico a adoptar em área urbana delimitada, estabelecendo a relação com o espaço envolvente.

Uma definição que não teria desenvolvimento consequente, na Portaria 138/05, que tinha o propósito de *fixar os demais elementos que devem acompanhar os PMOT*, mas, pouco adiantando sobre o conteúdo documental da modalidade simplificada, para além de observações gerais e da redução dos prazos de tramitação. Não fazendo referências a formas de participação, ao envolvimento de actores, ou a processos de negociação, de maneira, por ex.º, a prever a realização de alterações, antes e durante a operacionalização, dadas as imposições da regulamentação (veja-se a crítica ao programa POLIS, dada a morosidade na aprovação dos Planos de Pormenor). Citando António Fonseca Ferreira, e mantendo a actualidade, poder-se-ia dizer: *A figura do P.P., tal como existe regulamentado na nossa legislação, tem de ser urgentemente erradicada do nosso sistema de planeamento e substituída por um novo instrumento que se adegue às realidades e necessidades da nova época* <sup>(9)</sup>



Fig. 4: Vista da nova alameda das Antas, 2001 - Risco, arq.t's  
Fonte: "O Projecto Urbano das Antas", p. 38.

<sup>(9)</sup> FERREIRA, A. Fonseca, "Gestão Estratégica de Cidades e Regiões", p.134.

Igualmente observe-se, e até pela argumentação, dir-se-á paradoxal, que aparece logo na introdução ao DL 316/2007, que o motivo(?) evocado para a substituição das 'modalidades simplificadas', seria o facto de que a sua utilização se vinha revelando de difícil operacionalização prática, sem que a especificidade do respectivo regime procedimental evidenciasse ganhos de eficiência (...).

Em contradição com os pressupostos defendidos, que visam a *simplificação e eficiência de procedimentos*. A partir do *SIMPLEX – Programa de Simplificação Legislativa e Administrativa*, tendo como *objectivo principal o reforço da eficiência dos processos de ordenamento do território, e por isso, da operatividade do sistema de gestão territorial*.

Afirmções susceptíveis de críticas, não apenas pela problemática da *inoperacionalidade* dos *processos*, mas também pela questão da adequação e finalidade dos instrumentos, da sua relação com os objectivos (formalização legal e conteúdo), as especificidades locais, ou com a sua própria capacidade de adaptação, de reajustamento ao longo da implementação, de garantia de prazos.

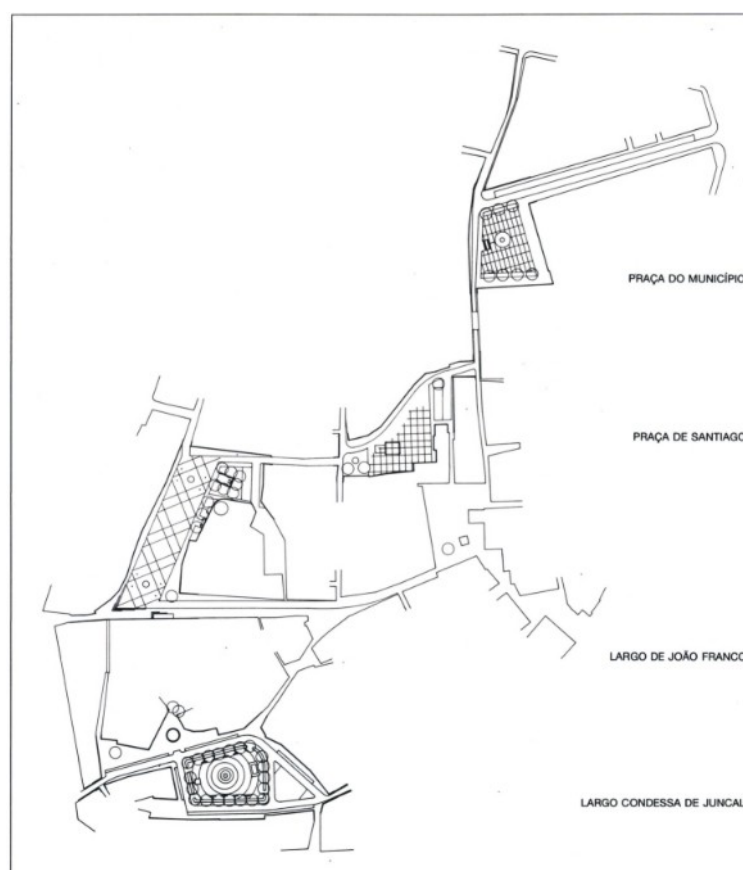


Fig. 5: Intervenções em Guimarães, 1987 – Fernando Távora, arq.tºs  
Fonte: "Fernando Távora", p. 178.

### 1.3. As origens do conceito, breve cronologia e referências.

#### - As operações de recuperação dos centros históricos italianos.

Uma mudança de atitude que se traduziu em novos princípios e metodologias de intervenção, resultantes do ensaio de processos alternativos, e que acabariam por ficar identificados com a noção de Projecto Urbano, em si mesmo uma novidade, iniciado com as operações de recuperação dos centros históricos italianos, em finais dos anos 60, e durante a década de 70. Justamente no período de maior contestação do Movimento Moderno, quando os mais radicais 'higienistas' defendiam demolições extensivas, para a renovação da cidade tradicional, de modo a 'adaptá-la' aos princípios consagrados na Carta de Atenas. Ficando marcado pelo aparecimento de um movimento crítico, e por uma acesa discussão pública, reunindo figuras como Aymonimo, Benevolo, Rossi, ou Venturi...

Sendo esse movimento decisivo na revisão da **noção de património**, e, conseqüentemente, na afirmação dos princípios de intervenção, a começar por um maior respeito pelas populações, e uma maior atenção às especificidades locais. Reposicionando o **papel da arquitectura**, enquanto disciplina charneira de todo o processo, pela sua natureza simultaneamente humanista e técnica, capaz de proporcionar leituras mais complexas e qualitativas, capaz de (re)interpretar a **identidade dos sítios**, condição necessária para uma discussão mais enriquecedora e alargada, inclusiva das vertentes histórica, morfológica e social, e doutras áreas disciplinares, a partir das quais se poderia encontrar soluções à medida das necessidades locais - em contraste com certas práticas anteriores, radicais e impositivas, cujos princípios eram rígidos e influenciados por modelos internacionalistas.

*Si le projet est une démarche ancienne de l'architecture, l'émergence du projet urbain est à situer dans les années 70. La remise en cause du Mouvement moderne et de l'espace qu'il a inspiré, ce que Jean-Paul Lacaze appelle «l'urbanisme de projet» est à l'origine de cette nouvelle démarche. (...) Ces mouvements coïncident avec la montée en puissance de la sensibilité patrimoniale, l'élargissement de ses préoccupations, qui partant des monuments vont jusqu'à l'architecture mineure, notamment domestique, et l'élaboration du concept de réhabilitation qui complète celui de restauration. Bologne et ses comités de quartiers constituent l'exemple type de cette démarche, mais cette version restauratrice de l'antimodernisme s'accompagne également d'une version edificatrice et réparatrice qui formule des alternatives neuves, là où les profanateurs se réclamant du Mouvement moderne avaient commencé à éventrer la ville.*<sup>(10)</sup>

<sup>(10)</sup> PINSON, Daniel "Le Projet Urbain, Enjeux, expérimentations et professions", p.80.



*Quelques expériences ont marqué ce passage, inspirées de la réflexion architecturale menée en Italie, vers la fin des années 1960. Le cas de Bologne, où a lieu une expérience de planification qui intègre l'idée de projet en ouvrant aussi la voie à la participation des citoyens, devient presque mythique. Aussi, le travail fin d'analyse typo-morphologique qui y est effectué contribue à l'établissement d'une culture du projet qui aurait conduit à la nouvelle notion. En France, où le relais s'établit entre une planification technocratique démonétisée et de nouvelles formes d'intervention de la collectivité, le traitement difficile du quartier des Halles a amorcé le débat.*<sup>(11)</sup>

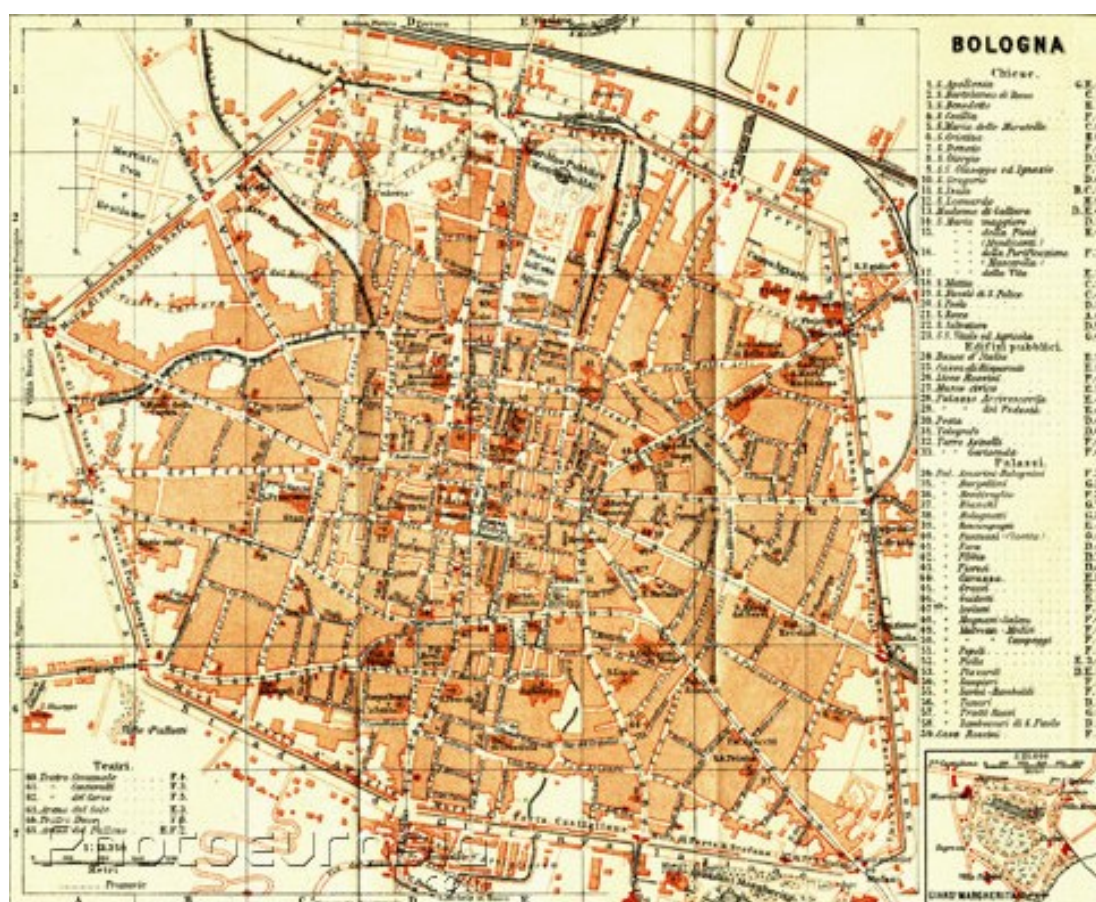


Fig. 6: Planta do centro histórico de Bolonha, 1908;  
Fonte: [www.discusmedia.com](http://www.discusmedia.com)

<sup>(11)</sup> INGALLINA, Patrizia, "Le Projet Urbain", p.5.

*Leonardo Benevolo strongly influenced town planning in Bologna. In 1961 he received the assignment for a first version of the "Piano per la conservazione del Centro storico". The final version was drawn by his assistant and town planning councilor Pierluigi Cervellati and was officially presented and adopted by the town council on 1969. The proposed model made a clear distinction between center and outskirts, and suggested the preservation of the traditional typology as well as the present inhabitants. The plan proposed an intervention in the general physical structure of the historic center and thus considered monuments and dwellings to be of equal importance. (...) considered the dwellings (houses and collective equipment), public buildings and places to be a social service determined by the needs of the people. The historic center thus became a living place for the normal middle-class, where architecture and town planning reconstructed their personal needs as well as respecting the needs of economic production.*<sup>(12)</sup>

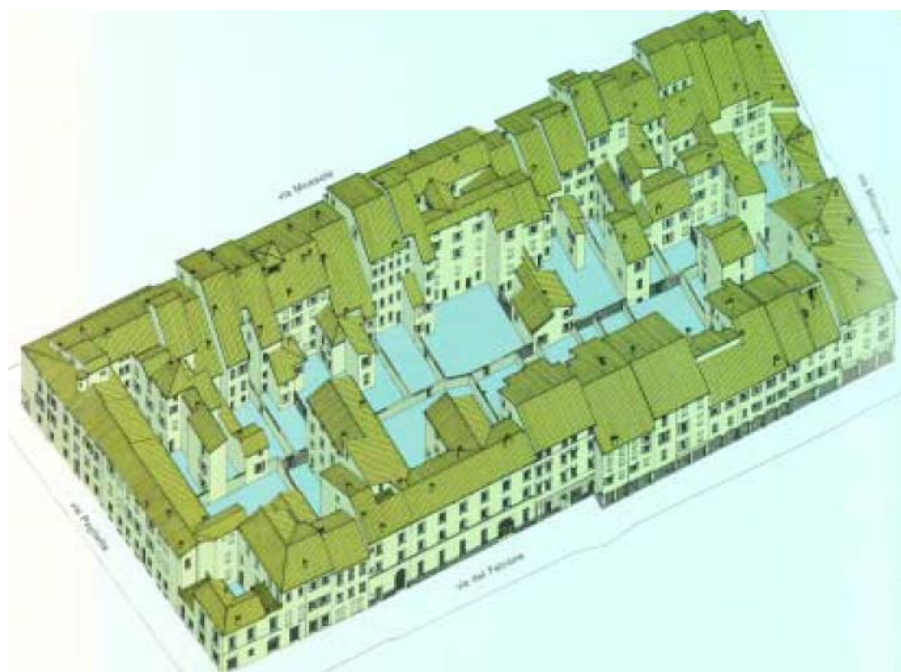
A experiência de Bolonha tornou-se num marco das metodologias de projecto, senão a inspiração de muitas das intervenções, se atendermos aos seus pressupostos, desde logo ao recentrar as preocupações na requalificação do tecido da cidade existente e ao reclamar a valorização da vertente social das intervenções, com abordagens multidisciplinares e abrangentes dos problemas.

Sendo interessante que tal aconteceu, justamente, ao se dar conta dos primeiros sinais de expulsão de habitantes para a periferia, dos desequilíbrios daí resultantes, indissociáveis da especulação imobiliária, desregulada, da substituição da função residencial pelo comércio e serviços (originando a primeira vaga de desertificação urbana) tendo-se decidido (Pierluigi, 1962) interpretar os centros históricos como uma parte de um mesmo sistema policêntrico, implicando o controlo da pressão do mercado e, simultaneamente, o estímulo da fixação de habitantes, através da adopção de medidas adequadas.

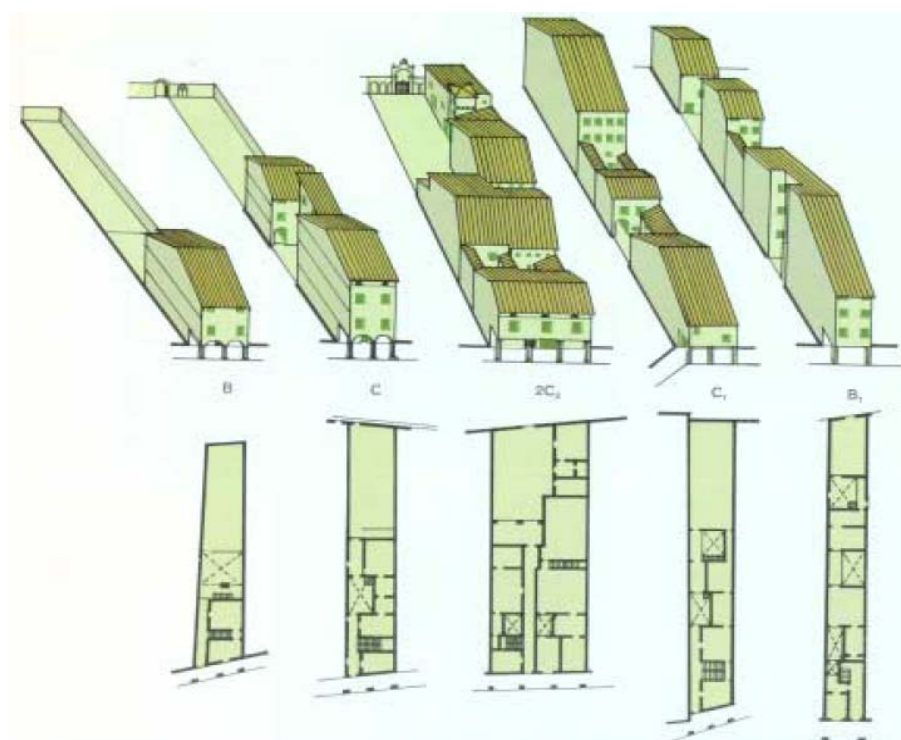
Entre as inovações, à época, notabilizar-se-ia o alargamento do conceito de monumento, ou de objecto alvo de uma intervenção de restauro patrimonial, à envolvente edificada, com a valorização dos conjuntos, mesmo se um somatório de edifícios comuns, adoptando as tipologias tradicionais, em operações ditas 'integrals', porque fundamentadas numa análise sistémica, onde a dimensão social, a auscultação da vontade das populações (que, de um modo geral, pretendem continuar a viver nos mesmos locais e manter os mesmos hábitos) passaria a ser determinante.

Experiências, ou formas de actuação, que viriam a influenciar o conteúdo da 'Declaração de Bruxelas' de 1978, ou as intervenções na baixa de Barcelona, dos anos 80. Cuja validade das respostas, ou forma de encarar os problemas, mantém plena actualidade.

<sup>(12)</sup> GIANCASPRO, Valerio, "Revitalization of Historic Town Centers", [www.bsu.edu](http://www.bsu.edu)



Bologna, restoration project of the Solferino block, 1977. The project not only saved the street facades but also the entire buildings; inhabitants could remain on the spot.



Bologna, main building types of town houses. In order to develop an adequate preservation strategy, the typology of the city had been studied carefully.

Fig. 7: Metodologia de intervenção - Plano de Revitalização de Bologna, 1969;

Fonte: [www.web.bsu.edu/perera/iphs/Exhibition](http://www.web.bsu.edu/perera/iphs/Exhibition)



- Outras experiências precursoras (Espanha e França).

Marcaram os anos 80, através do lançamento de um vasto leque de operações de renovação, de iniciativa e promoção pública, associadas a um plano de investimento em infra-estruturas, por sua vez, enquadrável numa política nacional de desenvolvimento, obtendo uma grande visibilidade.

E que acabariam por ser relevantes no desenvolvimento dos modelos organizativos, ou no aperfeiçoamento do respectivo quadro legislativo, procurando responder às exigências de eficiência da fase de operacionalização, instituindo formas empresariais de gestão, novas metodologias e instrumentos, ou alternativas para o financiamento das operações.

*A la fin de annés 80, l'émergence de l'idée de «Projet urbain» (IV.<sup>e</sup> colloque international, Strasbourg, 1989) a semblé résulter d'un remaniement de la «division du travail intellectuel» qui s'effectuait autour de la ville: non plus simple objet de connaissance pour l'historien ou le géographe, ni lieu d'intervention por les spécialistes de l'espace – architectes, urbanistes-, ni champ de bataille pour les «lutttes urbaines» des annés soixante, mais «lieu transactionnel» où s'expérimente une autre articulation entre les «savoirs» institués (techniques, urbanistiques,...) et le savoir de l'usager, entre l'invention du quotidien (Michel De Certeau, 1980) et la réinvention de la ville. (...) Le mot de «Projet» (qui se substitue alors aux terminologies purement techniques en «isme») permet de redéfinir autrement qu'en simples «usagers» la population habitante.* <sup>(13)</sup>



Fig. 8: Plano 'Euralille 2000' (anos 90?), Lille: Rem Koolhaas;

Fonte: Fabriquer la Ville – Outils et méthodes: les aménageurs proposent, Abril 2001, p.100

<sup>(13)</sup> ROBIN, Christelle "Le Projet Urbain, Enjeux, expérimentations et professions", p.108-109.

Observe-se, e simultaneamente com o seu ensaio, que estes **modelos organizativos** proporcionariam condições para uma convergência multi-disciplinar, e, note-se, acompanharam o reforço da **governança local**, através de uma reforma de descentralização administrativa, à qual correspondeu uma **transferência de competências e responsabilidades**.

*On peut dire qu'un projet urbain complexe ne peut pas ignorer trois dimensions principales: sociale, économique et spatiale. La prise en compte de ces dimensions peut entraîner des décalages temporels importants qu'il est difficile d'anticiper avec précision. (...) Ces actions peuvent concerner aussi bien un centre-ville à redynamiser qu'une périphérie à restructurer en mettant l'accent sur l'une ou l'autre de trois dimensions déjà citées. La plupart de ces projets sont mis en oeuvre par des procédures habituelles, celle des ZAC en particulier.*

Tendo este instrumento, as *ZAC* (*Zone d'aménagement concerté*), sido importantíssimo para o aperfeiçoamento das metodologias de execução, quicá determinantes do novo urbanismo operacional, muito mais pragmático e pensado em função da eficiência, da complementaridade dos mecanismos.

*La ZAC a été créée par la LOF de 1967. (...) Les raisons de son succès sont multiples. Il permet, en particulier, aux opérateurs publics d'opérer avec une certaine souplesse par le biais des sociétés d'économie mixte (SEM) qui assurent la maîtrise publique des opérations d'urbanisme, tout en conservant une certaine autonomie (elles agissent, en effet, comme un organisme privé). Ainsi, grâce à cette technique, testée depuis longtemps, un savoir-faire spécifique s'est constitué sur le montage d'opérations. La ZAC permet une grande souplesse pour les grands espaces de projet, là où il faut redéfinir des fonctions et négocier avec des partenaires (promoteurs-constructeurs, investisseurs, habitants, futurs usagers). Mais elle peut aussi s'appliquer à des zones plus petites (mini ZAC) ou à différents sites (ZAC multisites). Même se leur mise au point se base largement sur une logique financière (bilan d'aménagement), on peut dire qu'elles présentent aussi un aspect démocratique permettant la communication du projet aux habitants par la procédure de l'enquête de présentation du PAZ.*<sup>(14)</sup>

Assinale-se a correspondência de objetivos e métodos, entre as *ZAC*, os ***Polígonos de Ejecución***, ou as ***Unidades de Execução***, embora na versão francesa se enfatizasse a ideia de 'concertação'. Mas, em quase tudo semelhantes, ao delimitarem e incidirem as acções numa dada área, ao pressuporem um programa de intervenção, uma proposta formal (ou, no limite, uma carta de intenções), antecipando etapas e providenciando os meios necessários para a implementação, incluindo procedimentos como a contratualização, a calendarização, a estimativa orçamental, etc

<sup>(14)</sup> INGALLINA, Patrizia, "Le Projet Urbain", p. 41.

Sous ces conditions, la ZAC est le plus souvent concédée à une société d'économie mixte, à un organisme HLM ou à un établissement public d'aménagement, dont la mission est technique et commerciale: fabriquer et vendre un objet bien défini, dans un temps limité. Observe-se, a sua associação, ou complementaridade, com certos **modelos de gestão**, fazendo uso frequente das **entidades gestoras**. Sendo estas, no caso espanhol, representadas pelas **Sociedades mercantiles**, estruturas organizativas autónomas, com meios e desígnios bem definidos, formalizando com a sua com a sua constituição, a partilha e divisão de responsabilidades entre a administração e os privados, no sentido do processo de implementação de um plano ou da realização de obras de urbanização, beneficiando assim, de ganhos, ou das sinergias, a nível da **capacidade de gestão** dos recursos, da aplicação de 'know-how', podendo inclusivamente chegar à fase de comercialização.

Repare-se que tais entidades, cuja formalização é versátil e adaptável à realidade de cada intervenção, variando em função dos agentes, dos recursos disponíveis, ou da natureza dos interesses, permitem **transferir para o modelo de gestão** algumas das especificidades e requisitos de partida, a começar pela definição das **responsabilidades**, prevenindo problemas de percurso, do planeamento das actividades à implementação e respectivo financiamento, sendo o modelo de funcionamento empresarial, a sua **organização**, explicação para grande parte dos ganhos de 'performance'.

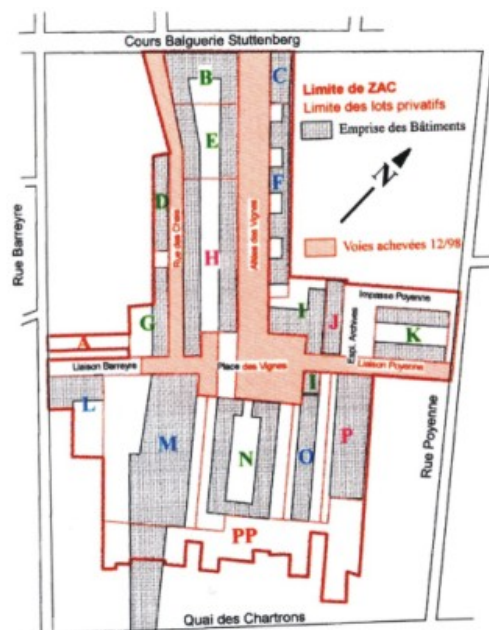


Fig. 9: Exemplo de um plano operativo de ZAC, em Chartrons;

Fonte: Fabriquer la Ville – Outils et méthodes: les aménageurs proposit, Abril 2001, p.100

*Il est apparu de longue date que de grands projets complexes n'entraient pas dans ce moule. Des solutions particulières ont été trouvées. Les opérations d'intérêt national, ou les projets d'intérêt général, ont permis de leur donner un statut et la souplesse. Mais dans la plupart des cas, l'initiative et les risques ont été reportés sur l'État, moyennant la création d'établissement publics d'aménagement. À l'heure de la décentralisation, cette solution ne peut être qu'exceptionnelle.* Confirma o facto de ser frequente trabalhar com situações diferenciadas, sendo essa **variabilidade** no modelo de gestão das intervenções, função do interesse público, das condições específicas locais, etc, sem prejuízo de se encontrar uma tipificação de **soluções expeditas**, de aplicação mais geral. Distinguindo-as de outras, com um carácter excepcional, onde o interesse público deve sobrepor-se, exigindo outro investimento nos meios e metodologias. Em coerência com o comentário de que as **políticas de descentralização**, a partilha de responsabilidades com os privados, desaconselham a multiplicação de operações onde o Estado (isoladamente) tenha de assumir todos os encargos.

*La procédure de ZAC classique convient donc à des périmètres relativement réduits, avec des calendriers courts et des programmes bien insérés dans le marché immobilier. Dans des dents creuses de quartiers à valeurs immobilières stables (pas nécessairement fortes), elle pourrait même se passer d'une forte implication des collectivités, être partiellement privatisée, en convention ou en concession adossés à des engagements de constructeurs et promoteurs.* Sublinhando, por outro lado a adequação dessas ferramentas (equivalentes das **Unidades de Execução**) a situações particulares, em que a dimensão, propósitos e rendibilidade, não levantam dificuldades operacionais, sendo esse o estímulo que levará à sua realização, explorando todas as potencialidades, a nível do envolvimento dos actores, de concertação de posições, de proprietários, construtores e investidores.

*Mais elle ne suffira pas à reconquérir des zones en déshérence, ni à la constitution (ou reconstitution) de quartiers à caractères centraux, encore moins à des projets de développement touchant toute une métropole.*<sup>(15)</sup> Sublinhando a diferença relativamente às situações anteriores, que se admitem mais correntes, advertindo para os ex.ºs mais problemáticos, onde a complexidade dos problemas e o grau de exigência das respostas, impõem obrigatoriamente outros meios. Nesse grupo, estão incluídas as áreas urbanas críticas ou os centro históricos sujeitos a longos processos de desqualificação e de degeneração urbana, ou, esses outros, cuja dimensão metropolitana, ou escala territorial de intervenção, impõem pela sua extensão outros recursos, outras ferramentas e metodologias.

<sup>(15)</sup> ROUX, J. M.; DESMAREST, A. "Fabriquer la ville, Outils et méthodes: les aménageurs proposent", p.54.

A aprendizagem e o aperfeiçoamento proporcionado pelos franceses não deverá, porém, fazer esquecer o exemplo de Barcelona, o rico historial de intervenções, iniciado com o plano de Cerdà, em meados do séc. XIX, conhecido pela rectícula reguladora da expansão, ainda hoje determinante do ordenamento da cidade, até às estratégias e políticas de desenvolvimento, inovadoras, influenciadas por uma atmosfera local estimulante, fervilhante de ideias e que terá contribuído para a sua concretização: *It also involved a technical theory-based capacity to direct a process of great administrative and operational complexity. There was the input of a series of outstanding professionals of whom the architect Oriol Bohigas was initially the vital catalyst, comprising a whole host of young professionals who had trained in the critical years of the transition. At the School of Architecture, too, work groups such as the Laboratorio de Urbanismo, directed by Manuel de Solà-Morales, had out forward analysis and a methodological system for action (...) Another factor was the favourable disposition of social and civic agents that were willing to take part in a large scale undertaking (...).*<sup>(16)</sup>



Fig. 10: Reconversão urbanística da Zona afectada aos 'Jogos Olímpicos de 1992', Barcelona;  
Fonte: 'Barcelona - the urban evolution of a compact city', Joan Busquets, 2005, p.393

<sup>(16)</sup> BUSQUETS, Joan; 2005 "Barcelona – the urban evolution of a compact city", p.343.



#### 1.4. A multiplicidade de interpretações.

A consolidação do conceito de Projecto Urbano não foi imediata e provavelmente ainda não está encerrada, continuando a ser feita em função das experiências no terreno, pelo menos no contexto nacional, a partir do reconhecimento dos seus princípios, da sua identificação com os propósitos de intervenção, ou, por outro lado, através da difusão das vantagens resultantes dos modelos de organização, ou melhor, das suas componentes operacionais, que fazem a diferença relativamente a outros instrumentos, que se identificam mais com a noção de Plano.

Nessa óptica, se considerarmos a realidade profissional, ou se nos lembrarmos da anterior interpretação legal, verificamos que nem sempre se reconhecem as suas reais potencialidades, até porque entre os instrumentos disponíveis é corrente haver alguma margem de escolha, no momento da decisão. Sucedendo que muitas das vezes os critérios de opção prendem-se mais com as contingências processuais, resultantes de uma interpretação oficial, ou, não menos frequente, exigência política. O que leva a que a adopção desses instrumentos se justifique por uma questão de formalidade processual, de validação de resultados, e nem tanto pelos conteúdos, ou finalidade decorrente dos processos, esses sim, de facto, passíveis de se aproximarem da matriz do conceito.

Aliás, é a partir dessa distinção, que passa pela sua vocação, objectivos e adequação a uma dada tipologia de intervenção, sem deixar de considerar as particularidades do modo de actuação, ou criação das condições para uma gestão continuada e permanente, que se pode eleger a noção mais correcta e adequada, ou, eventualmente, delinear a formalização legal do instrumento.

A testemunhar a evolução da terminologia, e a variabilidade de aplicações, em contraponto com a afirmação de certas qualidades que se foram revelando com o instrumento, e que permitem enquadrá-lo institucionalmente, registre-se: La notion de plan, autrefois largement employée par les acteurs – décideurs de l'aménagement et de l'urbanisme, en France, a été actuellement supplantée par la notion de projet urbain. Cette expression était déjà à la mode dans les années 1970, principalement employée par les architectes comme synonyme de «composition urbaine». Ils y associaient aussi l'idée d'un projet d'architecture «à grand échelle». Autrement dit, la notion de «projet» classique, processus technique du ressort de l'architecte, l'emportait sur celle, plus large, d'«urbain» qui se réfère à la ville et qui renvoie de ce fait à des compétences multiples et donc pas uniquement aux problèmes d'organisation spatiale. Cette double dénomination de «projet» et d'«urbain» a favorisé une certaine ambiguïté de la notion.<sup>(17)</sup>

<sup>(17)</sup> INGALLINA, Patrizia, 2001 "Le Projet Urbain", p.5.

- A pretensa substituição do termo 'urbanismo'.

Resultante de à época se associar a expressão 'urbanismo' ao *Funcionalismo*, por sua vez identificado com o Movimento Moderno, levando à adopção de um termo alternativo, que acentuasse a diferença de princípios, ou uma nova atitude projectual que, em total contraste com a prática anterior, defendia as pré-existências, a valorização das especificidades locais, ou a contextualização dos monumentos, conseguida com a preservação dos tecidos edificados, por exemplo, recuperando os edifícios comuns, situados na sua envolvente. Representando na prática, as teses que chamavam a atenção para a identidade sócio-cultural das populações, para a necessidade de uma análise integrada dos problemas, nas suas múltiplas dimensões, imprescindíveis em qualquer processo de decisão. Princípios, que anunciavam um método(?) alternativo ao modernismo, cujas intervenções ficariam conhecidas pelos seus cânones impositivos, de expressão internacional, cujo ideal de progresso implicou, em certos casos extremos, a descaracterização dos sítios, ou o sacrifício de um legado histórico de séculos.

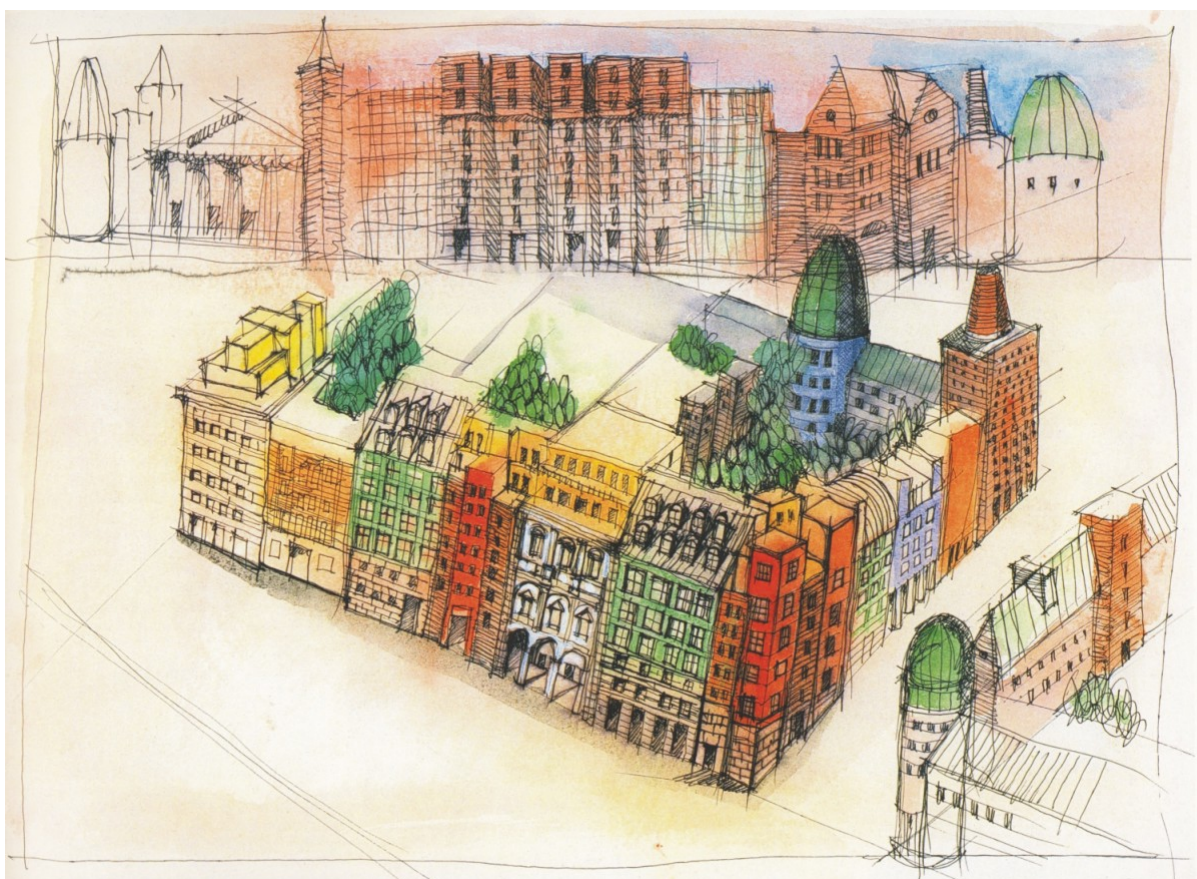


Fig. 11: Estudo morfológico de um quarteirão na Shutzenstrasse, Berlim: Aldo Rossi, 1992-97;  
Fonte: Casabella n.º 654, Março 1998, p.17

- A identificação com as grandes intervenções urbanísticas.

Devido à vontade política de se concretizarem grandes operações de renovação e revitalização urbana, e a uma estratégia de **dinamização económica**, muitas vezes cúmplice da realização de certos eventos internacionais, proporcionando os apoios institucionais e a visibilidade.

Aspecto, que remete para o papel de **concretização de políticas públicas**, as quais não são indiferentes da natureza dos problemas urbanos, que estão representados na seguinte classificação, ou tipologia de intervenções, cujas variáveis justificam o formato matricial:

OCCASIONI OBIETTIVI	A Decisioni PUBBLICHE SETTORIALI	B Eventi UNICI/ CATASTROFI	C Iniziative INVESTIMENTI PRIVATI	D Programmi Integrati COMUNI
	Negoziazioni istituzionali	Candidature Convenzioni	Contrattazioni Partnership	Candidature Contratti
<b>1</b> Rinnovo/Estensione SPAZIO COLLETTIVO Infrastrutture+ Attrezzature	<i>Porto APL Lisbona</i>	<i>Vila Olimpica Barcellona</i>	<i>Harbor Place Baltimora</i>	<i>Port Vell Barcellona</i>
<b>2</b> Trasformazioni COLLEGAMENTI Reti, Interfaccia	<i>Ferry Terminal Amburgo</i>	<i>Estación de Santa Justa Siviglia</i>	<i>LD Railway Londra</i>	<i>Erasmusbrug Rotterdam</i>
<b>3</b> Rivitalizzazioni ATTIVITÀ URBANE	<i>Porto Antico Genova</i>	<i>Chiado Lisbona</i>	<i>Nestlé Noisiel-sur- Marne</i>	<i>KNSM Amsterdam</i>
<b>4</b> Fondazioni di nuove CENTRALITÀ	<i>Guggenheim Bilbao</i>	<i>Expo '98 Lisbona</i>	<i>Docklands Londra</i>	<i>Kop van Zuid Rotterdam</i>
<b>5</b> Istituzione PARCHI TELEMATICI+ SISTEMI AMBIENTALI	<i>Parc de la Villette Parigi</i>	<i>Parc do Tejo e do Trancão Lisbona</i>	<i>Teleportown Tokio</i>	<i>Post-Expo '92 Siviglia</i>

Città storica: Città consolidata, intraurbano.

Città emergente: *Transizioni*, *Frangere*; *Periferie in continuità*; Tessuti diffusi tra città;

Spazi naturali, non urbani.

Fig. 12: Quadro 'tipológico' de Projectos Urbanos;

Fonte: Urbanística n.º 110: PORTAS, Nuno: "Interpretazione del progetto urbano", p. 51.



- A identificação com o projecto de espaços públicos.

Embora a afirmação possa ser considerada redutora, é através do investimento em **espaços públicos** ou nos **equipamentos** de referência, especialmente se extravasando o âmbito local, naquilo a que se convencionou chamar de **Sistema de Espaços Colectivos (SEC)**<sup>(18)</sup>, enquanto intervenções pontuais, mas claramente estratégicas, de '**projectos estruturantes**', capazes de se tornarem potenciais 'alavancas' de outras mais transformações, num processo análogo ao dos fenómenos 'catalíticos'. É de se observar que tal selecção não deverá ser confundida com uma simples lista de acções, se, e como se viu, deve implicar sempre um enquadramento superior, seja através de um **plano de estrutura**, e/ou uma **estratégia** de desenvolvimento urbano, que contemple à escala da cidade, a definição das prioridades, ou a devida articulação e coerência entre todas acções.



Fig. 13: Localização e tipologia de intervenções na 'Ciutat Vella', Barcelona;  
 Fonte: 'Barcelona - the urban evolution of a compact city', Joan Busquets, 2005, p.447

<sup>(18)</sup> PORTAS, Nuno "Os Tempos das Formas – A Cidade Feita e Refeita", p.195.





- A relação com o conceito de 'Novo Urbanismo'.

É um termo ambíguo, dado que apresenta diversos significados, alguns deles contraditórios, podendo ir desde os modelos extensivos de ocupação, tipicamente norte-americanos, de bairros de moradias individuais, em oposição à cidade tradicional, até a um certo tipo de condomínios fechados, que funcionam como 'ilhas', onde, e bem pelo contrário, se pretendem ressuscitar linguagens conservadoras, conotadas com um certo prestígio social, a partir da colagem de arquétipos clássicos. Até, por último, e bem mais pertinente relativamente ao tema, e, espera-se, mais consensual, em que está subentendida a ideia de **competitividade entre cidades**, nas intervenções que obtiveram visibilidade internacional, designadas no meio profissional por 'grandes projectos urbanos' (GPU) e que, exactamente por terem apostado na **revitalização e requalificação urbana**, baseados em padrões de qualidade elevados, isto é, na **oferta de espaços públicos e de equipamentos colectivos** relevantes, ajudaram a reconciliar as populações com a cidade consolidada, com certas áreas que, se inicialmente decadentes ou semi-abandonadas, por serem vazias, zonas centrais ou ribeirinhas, etc viriam a ressurgir como **espaços públicos de excelência**, muitas das vezes, também pela sua localização privilegiada, integração na rede de transportes ou outras potencialidades latentes.

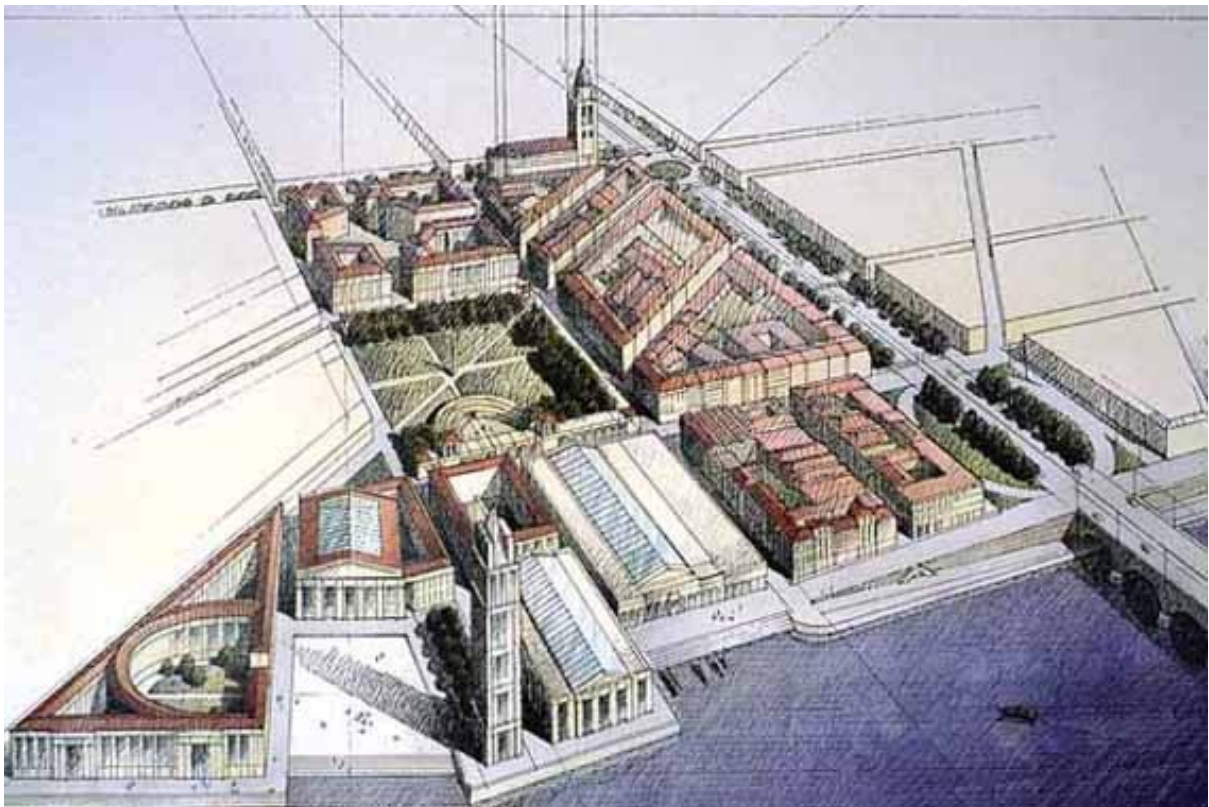


Fig. 15: Proposta para La Bastide, Bordéus, 1986-89 : Ricardo Bofill, arq.t's;  
Fonte: [www.bofill.com](http://www.bofill.com)

### 1.5. As questões em torno deste Instrumento.

#### - Um processo de estudo ou de implementação?

Certamente deve englobar ambas as vertentes, sem impedir as chamadas retro-acções, seja ao longo da fase de análise e concepção, de modo a haver repercussão de novos dados, ou, numa subsequente fase operacional, de implementação das acções, que se aproxima da noção de projecto de execução, em termos documentais e grau de pormenorização.

Da observação das experiências práticas, verifica-se que a **organização e gestão** das intervenções, deve acontecer desde os primeiros estudos, por exemplo, apoiando a negociação entre os agentes, até à fase posterior de gestão urbana, propriamente dita, para além da conclusão das infra-estruturas e de outros trabalhos de construção civil.

#### - Modalidade ou figura de substituição de outros instrumentos?

Se, até há pouco tempo, era reconhecido – e com igual designação-, como uma das modalidades de Plano de Pormenor, uma das variantes previstas, há que redireccionar o seu entendimento enquanto ferramenta operacional pensada para a eficácia (ou não fosse essa a lacuna do nosso sistema de gestão territorial) que engloba uma série de metodologias de **operacionalização**, ou procedimentos executórios, de maneira a reflectir outras facetas que se reconhecem indispensáveis: carácter estratégico, gestão contínua (inteligência operacional), apoio à negociação e concertação.

Concluindo, justifica-se uma ferramenta que ultrapasse todas aquelas situações, onde a opção por um Plano de Urbanização ou de Pormenor (convencional), pode comprometer os objectivos de partida, pelas condicionantes que implica, as que, fazem parte do conteúdo e organização dessas figuras (onde nem sempre faz sentido perspectivar uma realização imediata) dado que se vocacionam para certas e determinadas situações, onde a resposta indicada é a força de um regulamento, ou de um vínculo, argumentos suficientes para colidir com os pressupostos de um projecto que precisa de flexibilidade, de aumentar a capacidade operacional para conseguir lidar com a incerteza, que é própria das dinâmicas que se encontram na realidade física contemporânea.

Assim, se o objectivo fosse a institucionalização do Projecto Urbano, então esse instrumento teria de responder a essas exigências estratégicas e operacionais, organizando a intervenção a partir de uma abordagem integrada e em função da globalidade de um horizonte temporal, programando as acções no terreno, mas encontrando mecanismos que as ajustem no decorrer do processo, o que exige autonomia de gestão e financeira, ou suficientes meios para a sua concretização.

- Ferramenta para o desenvolvimento e competitividade das cidades?

Reflectindo a qualidade, a índole estratégica, se enquadrável numa política de desenvolvimento, fazendo dos planos, e dos projectos, também uma definição de desígnios. E se a competitividade inspira a formulação de muitas das políticas de desenvolvimento, reforçando a importância da vertente económica, associada à temática do ambiente.



Fig. 16: Requalificação da área portuária de Roterdão, Holanda, 1987: Rem Koolhaas  
Fonte: "20th Century Urban Design in the Netherlands", p.153

Ou seja, a verificação (e o reconhecimento) de benefícios, ou dos ganhos indirectos, pela contabilização de externalidades positivas resultantes da realização de uma transformação.

Porque, e em geral, a justificação para o lançamento de um Projecto Urbano, transcende as questões de ordem estritamente formais, de ordenamento e requalificação urbanística, englobando objectivos ligados à dinamização sócio-económica, cultural e ambiental, inscrevendo-se numa perspectiva de desenvolvimento e competitividade das cidades, num contexto regional ou internacional. Porque, entre as condições que podem justificar uma operação deste tipo, estão as potencialidades, as vantagens associadas à competitividade, ao êxito das políticas de ordem superior, que certos locais e não outros, devido às suas especificidades próprias, encerram.

- Ferramenta de um Novo Sistema de Planeamento Territorial?

Segundo a proposta de Fonseca Ferreira<sup>(19)</sup>, enquadrando-o como uma ferramenta de 'urbanismo operacional', a inserir num novo sistema de planeamento, que precisa de ser reformulado tendo em conta as actuais dinâmicas do território, hoje maioritariamente urbano, e dada a dimensão (o impacto a todos os níveis) e a velocidade das transformações.

Questionando a validade dos instrumentos formais de pormenor e de escala intermédia, pelo seu carácter rígido e conservador, apenas aceitáveis se a realidade em análise fosse quase estacionária, ou quando as mudanças fossem dispersas e de pequeno grau, controláveis através de regulamentação, por intermédio da gestão urbanística, inclusivé no acto de licenciamento, ou excepcionalmente, em situações, ou investimentos, facilmente delimitáveis numa parcela, dependentes da vontade e recursos de um único promotor.

Situação bem distinta daquela onde a administração é, e na maioria das vezes, confrontada com uma intensa dinâmica de urbanização, que acontece a um ritmo acelerado, num lógica semi-espontânea, ou caótica, gerando muitos dos chamados 'factos consumados', aos quais, e na sua maioria, correspondem igualmente oportunidades perdidas. Daí que, e não obstante o bom senso de se admitir uma relativização das metas, atendendo à dimensão do fenómeno, se deva apostar numa reformulação e institucionalização de práticas que, e não abdicando da função reguladora, seja também flexível e pro-activa, capaz de, por antecipação e em diálogo com os actores no terreno, encontrar soluções suficientemente inteligentes na forma de lidar com essas dinâmicas, que, pelo menos, consigam atenuar as externalidades negativas.

*Os programas e projectos não têm suporte legislativo rígido, como têm os planos, mas não carecem de complicadas aprovações e pareceres. São por isso instrumentos a privilegiar, sendo os programas o resultado da negociação e ajustamento que caracterizam este género de operações e os projectos os guias de cada intervenção sectorial concreta, sejam mais arquitectónicos uns, de acção social outros, de circulação ou transportes ainda outros. O importante é que estejam claramente referidos aos recursos programados e que identifiquem todas as acções ou fases que terão de ser executadas, por vezes por serviços ou entidades diferentes.*<sup>(20)</sup>

<sup>(19)</sup> FERREIRA, A. Fonseca, "Gestão Estratégica de Cidades e Regiões", p.70-71

<sup>(20)</sup> PORTAS, Nuno "Os Tempos das Formas – A Cidade Feita e Refeita", p.179-180.

### 1.6. Adopção do Conceito.

#### - A interpretação que se defende.

Dada a variação de significados, a consolidação do conceito de Projecto Urbano não parece estar concluída, continuando a ser feita nos debates, e a verificar-se no terreno, através da aplicação de modelos de intervenção, os quais, afinal, mais não são do que um corpo de conhecimentos, um saber acumulado, representado por um conjunto de instrumentos que podem fazer a diferença.

Tal situação é coincidente com a circunstância de se assistir à **valorização do desenho urbano**, e, a uma maior atenção às especificidades locais, o que também implica uma viragem no modelo de desenvolvimento que, efectivamente, passe a dar **prioridade às acções de reabilitação e requalificação** urbana, em detrimento de mais construção nova em mais áreas de expansão.

Poder-se-á, portanto, falar de uma mudança de paradigma, o qual, e decisivamente, dependerá de certos factores como a **liderança política**, o nível de **informação** ou o grau de **empreendedorismo** dos agentes, que nem sempre estão sensibilizados para as **políticas**, para as estratégias delineadas, apesar dos **incentivos**, ou da disponibilidade de fundos estruturais, mesmo se admitindo a repercussão que certos eventos-espectáculos tiveram, na divulgação e afirmação de resultados.

Obviamente, revendo-se no sucesso de outras operações, no seu *modus operandi*, ao concentrarem o investimento no espaço público e em grandes equipamentos, ao apostarem em '**projectos estruturantes**', mesmo se correspondendo a uma selecção de intervenções cirúrgicas, mas capazes de despoletar sinergias urbanas, de promover uma dinâmica de transformação.

Porque, intervir na cidade existente pressupõe uma **inter-relação entre as partes e destas com o todo**, uma abordagem ampla e integrada dos problemas, e, como justificação da metodologia, a leitura da Cidade como um 'organismo vivo'. Sendo esse princípio tão verdadeiro que se mostra igualmente válido noutras escalas territoriais, e numa grande variedade de temas, quer se trate da reconversão de vazios urbanos, zonas históricas ou ribeirinhas, onde a **complexidade** tende a ser elevada, pela carga de **condicionantes** e de **pré-existências**, sejam elas físicas, cadastrais ou dos usos, ou actividades, implicando a gestão de vários interesses, a adaptação a cada situação em particular.

De volta à problemática envolta ao conceito de Projecto Urbano, se, e como se observa, há uma margem interpretativa, e se esta até pode ser entendida como uma qualidade intrínseca, a **polissemia** do Projecto Urbano, resultante da sua apropriação prolongada, muitas vezes indevida, da multiplicidade de experiências, importa agora, e por uma questão de método, balizar um ponto de referência, estabelecer qual a interpretação que se defende.

Por conseguinte, dir-se-á que o Projecto Urbano não deve ser confundido, e de uma maneira que seria simplista, com o seu **produto final** (a imagem resultante da forma construída) ou, como também é frequente, associado a um conjunto de **peças documentais**, por mais inovadoras e eficientes que estas fossem (em procedimentos, conteúdos ou nos seus resultados) – pese embora a pertinência de se poder fazer uma avaliação, enquanto método-instrumento.

Daí que, e tal como se procura desenvolver, defende-se que aquilo que deve ser visto como **invariável**, ou **distintivo** nestas operações, advém da **abstracção** dos seus **princípios**, porque inspirados num pensamento sistémico e estratégico e, portanto, indissociáveis de um certo modo de se responder a um problema, de se fazer face a uma realidade problemática que, e como comprovam as experiências no terreno, é complexa. Uma característica, que também é observável na **qualidade dos objectivos**, seja no seu conteúdo seja na metodologia de formulação. Dado que esta deve respeitar quer as **condições gerais** de enquadramento (políticas, instrumentais, etc) quer as **específicas** (na adequação às condicionantes culturais, sócio-económicas e físicas). Em estreita ligação com a concepção organizacional, ou seja, com a capacidade de gestão.

Assim, começa por ser fundamental uma **integração e articulação superior**, inclusivé a nível das políticas, ou do seu enquadramento numa **política de cidades**. Sem deixar de referir a importância da sua inserção num **sistema de planeamento** que se quer verdadeiramente **estratégico**, assegurando, não somente o seu reconhecimento oficial, mas também a validação de um método, que se baseie na definição prévia de **objectivos**, na sua discussão enquanto desígnios colectivos, esclarecendo quais são as prioridades nas diversas escalas, qual a '**visão de cidade**' que serve de orientação.

Por outro lado, verifica-se a afirmação de uma **filosofia própria**, inerente ao 'instrumento', traduzível numa certa atitude, num **modo de actuação** que se identifica com a **noção de processo**. Respondendo quer aos desafios da fase inicial, quer ao problema da eficácia durante a operacionalização, às exigências de participação, realizando uma **gestão de proximidade**, que tende a ser prolongada, com episódios incertos, susceptível de adaptações e acertos sucessivos.

Ainda sobre as invariantes, observa-se, e salvo raras excepções, serem expectáveis situações de **consulta pública**, envolvendo activamente os interessados, os actores, convidando-os à discussão das hipóteses de trabalho, enquanto cidadãos, residentes ou utentes de um lugar, à qual se acrescenta a **validade projectual** de tal prática, capaz de criar condições para o diálogo junto das populações, que, assim, facilmente se identificarão com as opções tomadas, numa escala onde a percepção dos problemas é mais evidente, e onde as interacções mais depressa se traduzem em efeitos práticos.



Aliás, em analogia com a via da **negociação** directa, que se reconhece cada vez mais decisiva, atendendo às condicionantes e interesses, no desbloqueamento de impasses, pressupondo decisões num dado momento e lugar, com a revisão imediata de medidas anteriores.

Constatação que nos remete para aquela que será, talvez, a questão de fundo, e porventura transversal a outras áreas científicas, que é a importância da **organização**, ou, da questão de como assegurar a **capacidade de gestão** que, e por uma relação de causalidade, depende da existência formal, do suporte logístico e funcional das **estruturas organizativas**.

Justificando, por isso, a vulgarização das **entidades formais** do tipo **empresarial**, se a sua formalização legal consegue reunir as condições ideais, quer jurídicas, para representar os agentes e fixar as responsabilidades, quer organizacionais, ao introduzir metodologias profissionais, que influenciam a divisão do trabalho, o planeamento das actividades, a distribuição de recursos e o financiamento, a comunicação, etc incluindo a realização de parcerias, sabendo que estas últimas requerem acompanhamento técnico, quer sejam as públicas ou as público-privadas.

De facto, podemos ver as próprias entidades como um instrumentos de operacionalização, ao proporcionarem as **competências** e os **meios** para enfrentar as dificuldades. Sem deixar de referir uma maior capacidade para uma 'gestão na incerteza', para lidar com a teia de relações que se estabelecem entre agentes e as instituições, que exigem **condições de cooperação** mínimas, a autonomia e a responsabilização das equipas, que são também o rosto das decisões.

Porém, se cruciais, especialmente em grandes áreas, não devem ser vistas como condições necessárias e suficientes na obtenção de bons resultados, atendendo aos muitos parâmetros que influenciam a **qualidade do ambiente construído**, o seu sucesso económico-financeiro.

Porque dependerá sempre de uma **componente disciplinar**, que se quer plural, mas também participada, através de um debate alargado, de uma gestão informada e competente, capaz de promover as acções no terreno e/ou a **concertação** entre as diferentes partes envolvidas.

Sendo a conjunção destas 'componentes', talvez, uma das condições para o êxito. Existindo a percepção de que, para o conseguir, são determinantes as decisões de partida, entre elas a opção a nível das **estruturas organizativas**, se, afinal, é a **organização** a condição para a condução das várias etapas do processo, que se adivinha atribulado, mesmo antes da operacionalização. O que nos levaria a questionar sobre os limites da sua **aplicabilidade**, sobre o seu **carácter excepcional** enquanto intervenção, porque dependente da reunião de um conjunto de parâmetros, locais e conjunturais.

- Projecto Urbano: uma síntese.

Como se viu, ao conceito de Projecto Urbano associa-se, invariavelmente e cumulativamente, a noção de instrumento, metodologia(s) e, conquanto menos divulgado, a adopção de princípios, de uma determinada atitude, resultante de um **historial com cerca de quatro décadas**, que engloba uma série de (diferenciadas) transformações urbanísticas, na sua maioria em cidades capitais.

Intervenções que, se tiveram a sua génese na recuperação de centros históricos onde, por natureza, se concentram os problemas, em breve, e com a falência dos paradigmas de desenvolvimento, com a crescente urbanização e consequentes agressões ambientais, viriam a estender-se a outros tipos de intervenção, tendo em comum, esse tema-objecto-abstracto que é **a cidade 'doente'**. Ou seja, na definição do conceito de Projecto Urbano está associado o conceito de instrumento vocacionado para intervir em **zonas problemáticas**, sejam as que apresentam usos obsoletos, vazios urbanos, etc, sejam as que estão sujeitas a fortes dinâmicas de transformação, ou então, zonas nobres em declínio, apesar das aptidões e potencialidades naturais, como é o caso das frentes ribeirinhas.

As quais, apesar de localizadas, ou de constituírem intervenções circunscritas, de, paradoxalmente, serem **intervenções em 'partes'** de Cidade, realizadas na denominada 'escala intermédia', os seus resultados, porém, tendem a ultrapassar os limites das áreas intervencionadas. Observe-se que a estes territórios-alvo correspondem normalmente situações de **desajustamento funcional**, senão mesmo de **decadência urbana**, representados pelos vários (e sobreponíveis?) prefixos 're', de requalificação, regeneração, reabilitação, revitalização, ou de reconversão, etc... i.e, requerendo procedimentos especiais, análises suficientemente profundas e abrangentes das dinâmicas instaladas, da orgânica das interacções, da lógica sistémica das causas e efeitos, da miríade de condicionantes.

Assim, não surpreenderá que à definição do conceito, ou operação associada, haja, conceptualmente, um universo, uma **tipologia de problemas**, susceptíveis de enquadramento (histórico, científico) e, simultaneamente, um conjunto de invariantes, que justificam a formulação de uma metodologia (ou, mais correctamente de 'princípios', porque aquelas exigem adaptações).

Tendo em atenção essa caracterização, o tipo de relações que se podem estabelecer, propõe-se uma **ordenação de traços distintivos**, explicitando os parâmetros que estão subjacentes:

Primeiro, há que considerar o ponto de partida, simultaneamente objecto de análise e transformação, resultante de uma:

< **realidade** > **problemas** (aos quais se associa incerteza na evolução e a complexidade inerente aos sistemas urbanos)

multifacetada, com especificidades próprias, embora sendo possível enquadrar numa tipologia de intervenção, como anteriormente referido;

Uma situação que exige uma postura, uma modo de agir que encontra os seus fundamentos no **planeamento estratégico**, que não deve ser entendido apenas como articulação, ou compatibilização com planos de ordem superior, mas enquanto método e filosofia de actuação, envolvendo:

integração e visão sistémica

**- componente estratégica**

articulação superior (sistema de planeamento)

exercício de prospectiva (visão do futuro, cenários)

avaliação e discussão participada (Estratégia)

Ou seja, pressupõe uma metodologia que se inicia com um diagnóstico, que antecede uma estratégia, que por sua vez se vai traduzir num plano de acção, para 'mudar o curso' dos acontecimentos, em direcção a um determinado 'cenário desejável'. Compreende-se, por isso, a relevância da **qualidade dos objectivos**, no sentido da sua pertinência, ou adequação às dinâmicas locais, da consequente capacidade em potencializar recursos, sendo de considerar factores como a:

abertura às oportunidades

iniciativa (pro-actividade, liderança, empreendedorismo)

sinergias (multiplicação de efeitos/catalíticos)

Colocada a questão da implementação, ou de como pôr em prática uma carta de intenções, há que concretizar um conjunto de acções, há que proceder à **operacionalização**, que se assume como outra condição necessária, e que implica um:

**< método > organização**

Justificando que, num Projecto Urbano, principalmente estando em causa operações de maior dimensão, ou responsabilidade, se interprete como instrumental, se tome como referência a:

**- componente empresarial**

conhecimento, experiência (know-how, gestão)

procedimentos, divisão de trabalho

recursos humanos e logísticos

autonomia administrativa (existência formal, responsabilização)

operacionalidade (medidas legislativas, políticas)

Componente que, não sendo sempre opção, até porque se pode adoptar um modelo alternativo (associativo, gabinete municipal, etc) requer que haja sempre, e por uma questão de eficiência performativa, da introdução de 'inteligência operacional' no terreno, a existência de:

**< estruturas organizativas > capacidade de gestão**

coordenação (agentes/actores, entidades oficiais)

concertação (informação, participação, negociação)

realização de parcerias (dinamização, financiamento)

importantes numa primeira fase, e, fundamentais na operacionalização, a nível de/as:

**< perspectiva executória > acções no terreno**

implementação (métodos e instrumentos)

monitorização e revisão (assistência técnica)

fiscalização (controlo e auditorias)

Não obstante essas componentes, recorrentes e que contribuem para o sucesso de um Projecto Urbano, torna-se indispensável uma terceira condição, dependente das anteriores, dado existir uma relação 'circular', sobreposições, não tanto no modo de actuação, ou na *performance*, mas pela **definição de conteúdos**, pela repercussão no produto final, desdobrável nas ramificações:

paradigmas de desenvolvimento (ideais, modelos,...)

**- componente disciplinar**

convergência de saberes (inter-disciplinaridade)

desenho (arquitectónico e de composição urbana)

programação (antevisão, optimização, inovação,...)

marketing e comunicação (promoção, informação)

(...)

Onde se destaca o **Desenho**, entendido como conceito abstracto e exercício disciplinar, enquanto competência técnica e artística, identificável com a forma construída, nos traçados reguladores, nas relações entre a(s) arquitectura(s) e a composição urbana, isto é, na qualidade do espaço público. Sendo simultaneamente objecto e representação, conteúdo e imagem, geometria e linguagem, produto cultural de uma época e, observe-se, suporte documental (comunicação) de um processo, que vai desde a análise à concepção, da sua apresentação e discussão à formulação de uma síntese.

Tendo presente a síntese anterior, relativa ao conceito do Projecto Urbano, através do apontamento dos traços distintivos do seu conteúdo, das componentes que, e de um modo geral, devem constar da sua definição, afigura-se conveniente fazer alguns **comentários**, esclarecendo as questões levantadas, estabelecendo os critérios para a sua compreensão.

Como introdução, dir-se-ia que importa relativizar a questão da multiplicidade de interpretações, se, e após uma leitura mais atenta, se verifica resultarem de uma **apropriação precipitada** ou **superficial** da terminologia. Sendo o equívoco agravado porque, de facto, e recordando os anteriores capítulos, as intervenções, ou os projectos, até têm como objecto a intervenção nos espaços públicos, a sua relação com um conjunto edificado, a relação deste com as infra-estruturas e os equipamentos colectivos, ou, têm como condição a realização de trabalhos de execução...

Todavia, e recordando o historial das experiências ditas emblemáticas, entendidas como sendo representativas do conceito, e determinantes para a sua visibilidade internacional, foi precisamente através da implementação de acções de regeneração e/ou revitalização urbana, fundamentadas em **objectivos de desenvolvimento e da competitividade**, que foi possível demonstrar a potencialidade do instrumento, deixando aperceber o quanto a apropriação anterior pode ser redutora, ou, pelo menos incompleta, denotando desconhecimento relativamente ao seu alcance.

Porque, e de facto, a diferença encontra-se na formulação dos **objectivos/propósitos** (que sustentam as opções-base), no seu **enquadramento** (estratégias, políticas, etc) e **fundamentos teóricos** (pensamento estratégico/sistémico). Com diferenças, logo na fase de análise-diagnóstico, ao procurar atender às interacções entre causas e efeitos, sustentando-se numa 'lógica' ou 'visão holística' dos problemas. Aplicando-se essa mesma 'ideia de integração', e de 'repercussão no todo', na selecção das 'acções concretas', na relação entre o 'sistema de espaços públicos' e o edificado, e, por sua vez, deste com as actividades, atendendo à importância dos usos nas dinâmicas instaladas, e, algo que será inerente ao modo de intervenção, a **consciência** de que é possível modificá-las, agindo, de uma forma pro-activa e esclarecida, de modo a despoletar os chamados 'efeitos catalíticos'.

Obviamente, tais premissas, se indissociáveis do Projecto Urbano (e do sucesso de uma intervenção), devem ser complementadas com os procedimentos requerido pela sua implementação, ou operacionalização, equacionando e gerindo com racionalidade o processo. Daí que, ao conceito se associe a noção de **operacionalidade**. E que a mesma se tenha também tornado num produto, reflexo de uma sucessão de experiências e de metodologias, inerentes aos **modelos de intervenção**, que pressupõem estruturas organizativas, competências e outros meios e instrumentos.

Ainda para o seu enquadramento, convém recordar em que moldes se fez (porque deixou de existir) a sua interpretação legal no DL 380/99, inserindo-o no quadro de instrumentos de gestão territorial, enquanto **'modalidade simplificada' de Plano de Pormenor**. Sendo em quase tudo idêntico a este, a não ser na tentativa de 'simplificação', sem contudo evidenciar nenhum dos aspectos já referidos, como é o enquadramento estratégico ou a sua identificação com um processo participado.

Apetece rever certas questões, como é o da sua necessidade prática, ou, da (in)correção da sua formalização como PP, ou ainda, da decisão subsequente, a que levou à sua anulação, evidenciando as incongruências da sua interpretação. Seria oportuno inserir nessa resposta o tema dos **'instrumentos informais'** de planeamento onde, como é conhecido, se incluem os 'estudos de conjunto', os 'estudos urbanísticos', os 'esquemas directores', etc, se nessa opção, quiçá generalizada, não está provavelmente a resposta às críticas sobre a sua inoperância e rigidez (associadas aos PP)?

Sobre a primeira questão, de (poder constituir uma modalidade, ou, por outro lado, de ser frequente) a formalização enquanto Plano de Pormenor, julga-se estar perante um equívoco, resultante ou da (aparente) semelhança entre objecto/escalas, ou, e porque não dizê-lo, da falsa questão, explicável pela constatação prática de se estar a insistir numa **formalização legal**, apenas para obter o reconhecimento oficial, por ser esta a via para se fixar e validar o produto de um projecto, que se traduz no acto de publicação em Diário da República (equivalendo a um regulamento administrativo).

É que, e sem estar a focar o problema na validação, ou no reconhecimento legal, observa-se que o conteúdo de um Projecto Urbano acaba por ter **afinidades** com os instrumentos informais. Porque, afinal, identifica-se com um **processo** gradual, e nem sempre linear, visando a concertação dos interesses entre as partes, e envolvendo múltiplos actores e condicionantes. Não surpreendendo que se encontrem analogias conceptuais com alguns modelos de governação que se revêem numa gestão dita de **proximidade**, com autonomia das equipas, capazes de tomar decisões na hora e no próprio local, encontrando legitimidade nas suas competências e numa maior responsabilização.

Assim, e concluindo, há que evitar tomar a formalização dos instrumentos pela aferição dos princípios, aqui defendidos como essenciais, reconhecendo que não é a **'forma legal'** de um dado instrumento o factor determinante. Sendo também de se observar que, e não obstante a aplicação deste ou daquele instrumento (sem esquecer, por ex.º, as SRU), não deixa de haver intervenções no terreno cujos objectivos, programa e nível de organização, sem esquecer o seu enquadramento em acções prioritárias, confirmam estarmos perante intervenções, cuja filosofia e resultados podem, claramente, ser identificadas com a noção de Projecto Urbano.

## II. ENQUADRAMENTO

### 2.1. A emergência de uma nova realidade territorial.

Justifica o repensar e a reformulação das práticas, uma reavaliação de métodos e instrumentos, a tomada de consciência do impacte e natureza dos problemas territoriais, um novo enquadramento da intervenção da administração e distribuição de competências.

Se as dinâmicas territoriais se distinguem pela sua magnitude e velocidade, torna-se fundamental aprofundar a natureza do fenómeno, fazer um diagnóstico geral, de modo a se encontrarem as estratégias mais correctas, sabendo-se de antemão que as transformações estão e vão continuar a acontecer no terreno, sendo, em teoria, preferível agir por antecipação, evitando-se as consequências indesejáveis, sem se descurarem medidas de atenuação dos problemas instalados, ainda que conscientes das limitações de recursos, isto é, da disparidade entre os meios e as forças presentes, da disseminação e escala das transformações.

*Dans ce contexte, considérer qu'il est impossible d'agir sur les formes de la globalisation et que les sociétés contemporaines doivent s'abandonner à ce qui serait leur destin, c'est-à-dire le marché, est une attitude non seulement peu productive mais aussi lourde de menaces, car en évacuant tout projet commun et volontaire pour la société, elle la prive de la possibilité de construire des compromis durables. À l'inverse, croire ou laisser croire qu'on peut s'opposer à la globalisation ou arrêter le processus de modernisation est une illusion tout aussi dangereuse car elle conduit à des actions inefficaces et à la multiplication des conflits. L'enjeu d'un projet moderne avancé est plutôt d'essayer d'agir sur le processus de modernisation à toutes les échelles du plus local au plus global, en suscitant, éventuellement par des mouvements et des conflits sociaux, des lieux où pourront se débattre et se négocier des compromis et où développeront au travers de ces pratiques une solidarité et une responsabilité réflexives. On en voit les germes tant avec les nouvelles dynamiques de gouvernance territoriale qu'avec l'émergence de scènes politiques supranationales et d'organisations multinationales gouvernementales et non gouvernementales. Probablement, l'efficacité même de cette action, du point de vue pragmatique, moral et éthique, tiendra-t-elle aussi au fait que les acteurs «modernes» auront le sentiment qu'il peuvent maîtriser leur avenir. Aussi, même si les événements semblent nous dépasser, nous devons pour agir, nous convaincre que nous pouvons en être les organisateurs...*<sup>(21)</sup>

<sup>(21)</sup> ASCHER, François "La Société Hypermoderne, ou Ces événements nous dépassent..." , p.209

**- O fenómeno generalizado da Urbanização.**

Conhecido o carácter global da urbanização, a evolução das estatísticas, com cada vez mais pessoas a viver em cidades, é, porém, de se ter presente que o fenómeno não traduz apenas um crescimento e concentração, levando (em certos locais) à formação de megalópoles. É também um processo de indiferenciação entre o território rural e urbano, implicando, nomeadamente em certos países desenvolvidos, onde a distribuição populacional e os estilos de vida favorecem esse modelo de ocupação emergente, toda uma nova rede de conurbações e de distribuição de actividades.

Por conseguinte, o fenómeno não é meramente quantitativo, demográfico, porque tem também uma dimensão qualitativa, dir-se-ia organizacional, ou morfo-funcional, ao reflectir novos modos de vida e lógicas instaladas, como é o uso generalizado do transporte individual, ironicamente, causa e factor de expansão das grandes infra-estruturas, de nível metropolitano, regional, ou até transnacional.

**- A transformação dos Modos de Vida.**

*(...) le processus de modernisation à l'ouïr dans les sociétés occidentales se poursuit: il fait émerger une modernité nouvelle, plus avancée, caractérisée par plus d'individualisation, de rationalisation, et de différenciation sociale; il s'appuie sur une nouvelle forme de capitalisme, l'économie cognitive; il donne naissance à une société dans laquelle les individus, «pluriels», «multiappartenants», participent à des champs sociaux (le travail, la famille, le quartier, etc) de plus en plus distincts et dans lesquels ils agissent de façons différenciées. Ils forment ainsi une société à l'image des hypertextes informatiques(...). Dans la société hypertexte, les individus (mots) changent quotidiennement de champs (textes) dont les structures et les règles (syntaxes) sont différentes, et où ils construisent des soi (sens) variés. La métaphore informatique est d'autant mieux adaptée que la société se constitue et se représente elle-même davantage à partir des réseaux de mobilités et de relations «réelles» et «virtuelles» qui la structurent.* <sup>(22)</sup>

Atente-se à analogia, inesperada (com a singularidade de ser um produto da sociedade da informação), entre a lógica das ligações do 'hipertexto' da internet, caracterizado pela infinidade de opções, de composições não lineares de caminhos, e, por outro lado, o processamento do quotidiano individual, marcado pela mobilidade e diferenciação (individualização), pela multiplicação de contactos reais e virtuais, presenciais ou electrónicos, aos quais correspondem 'saltos' sucessivos de contextos, múltiplas experiências, ou rotinas individuais, que espelham na perfeição o mundo contemporâneo.

<sup>(22)</sup> ASCHER, François; 2000 "La Société Hypermoderne, ou Ces événements nous dépassent..." p.8,9



- A ambivalência da relação Global x Local.

Paralelamente ao fenómeno de urbanização, à globalização de valores – que tendem a seguir os mesmos padrões, ditados pela hegemonia do mercado –, ocorre a democratização, ou universalização do uso dos meios tecnológicos que, e exactamente por se basearem numa escala planetária, na instantaneidade dos fluxos, permitem estabelecer um **sistema intricado de redes de informação**, com destaque para as redes digitais e de tele-comunicações, a partir das quais, se desenvolvem hoje as relações comerciais, e, sublinhe-se, a divulgação do conhecimento. Fluxos que, pela sua importância, por envolverem enormes quantidades de informação, justificam que se chame a esta nova era, pós Industrial, de 'Sociedade da Informação', reflexo de uma 'Economia do Conhecimento'.

Com especial interesse, e por conter em si mesma uma expressão territorial, é o fenómeno de 'glocalização' ao traduzir a relação dupla (por vezes antagónica e contraditória), entre o factor localização, associado a certas **limitações geográficas**, as quais, afinal, não desapareceram completamente - contradizendo as previsões mais radicais dos adeptos da tecnologia - e, o factor de **integração nas redes internacionais**, que permite aceder em igualdade (teórica) de circunstâncias aos fluxos de informação e, assim, fazer parte do mesmo mercado global.



Fig. 17: Antevsão do Ambiente Urbano "Aterro da Boa Vista – Proposta de Norman Foster";  
Fonte: Revista LXF – Lisboa Futura n.º 05, Setembro 2005, p.95

*De nombreux auteurs utilisent la notion de «glocalisation» pour rendre compte de double processus qui produit à la fois du global et du local. Ce mot apparaît un peu glauque en français, mais il rend bien compte de la nature dialogique du phénomène, comme dirait Edgar Morin, c'est-à-dire de la coexistence durable et productive entre deux contraires (et non de leur dépassement dans une synthèse dialectique). De plus, nous n'avons pas d'autre mot plus adéquat.* <sup>(23)</sup>

<sup>(23)</sup> ASCHER, François; 2000 "La Société Hypermoderne, ou Ces événements nous dépassent...", p.149

- O repensar dos modelos territoriais.

*Étymologiquement, la «métropole» «dépassé et englobe» la «polis». Nous aurions dû, pour être plus précis, parler de «métamétropole» car ce dont nous voulons rendre compte ce sont bien des espaces «métropolisés» dont l'ensemble dépasse et englobe les zones métropolitaines stricto sensu. Par commodité nous avons retenu l'expression «métropole» ou «metapolis» qui a le mérite aussi de s'inscrire dans la filiation de «Metropolis» et de «Megalopolis». Provisoirement, nous donnerons donc la définition suivante: une métropole est l'ensemble des espaces dont tout ou partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien (ordinaire) d'une métropole. Une métropole constitue généralement un seul bassin d'emploi, d'habitat et d'activités. Les espaces qui composent une métropole sont profondément hétérogènes et pas nécessairement contigus. Une métropole comprend au moins quelques centaines de milliers d'habitants.* <sup>(24)</sup>

Traduz a **mudança de paradigma**, de modelo de cidade, que não é mais a tradicional, fechada, delimitável e quase consolidada, em contraste com a envolvente rural, com poucas ou nenhuma construções, relativamente à qual se estabeleciam relações de complementaridade, ambientais e de produção, de consumo de recursos, num equilíbrio sustentável de fluxos e matérias primas.

De facto, no presente, e à escala mundial, assiste-se à 'emergência' das **meta-metrópoles**, resultantes de novas áreas funcionais, de novas soluções de mobilidade e de centralidades, que ultrapassam e englobam as zonas metropolitanas, imensas no alcance territorial, pelo seu ritmo e extensão, pela inevitável degradação paisagística, pelo consumo indiferenciado do solo (que é um recurso escasso, pondo em risco a produção de bens alimentares e de outros recursos), obrigando a um enorme esforço, por quantificar, de infra-estruturação urbana.

Uma fenómeno imparável, cuja lógica é similar com o disperso e/ou indiferenciado, as estruturas difusas, e as **redes polinucleadas**, quase sempre de difícil legibilidade, atendendo à fragmentação e dinâmica (quase) caótica das transformações.

Ao qual se associa a tendência de termos uma **população urbana**, com hábitos e estilos de vida urbanos, cujo modelo territorial que não será mais o do passado, mesmo se em redor de cidades tradicionais, sendo antes os **padrões da cidade-alargada**, por vezes com uma dimensão metropolitana ou regional, sendo certo que, num futuro próximo(?) a maioria da população irá 'viver' em periferias, as chamadas zonas 'suburbanas' – cuja especificidade e problemas serão o grande desafio do futuro.

<sup>(24)</sup> ASCHER, François; 1995 "Métapolis, ou L'avenir des villes", p.34

## 2.2. Paradigmas de desenvolvimento.

### - Exercício de Cidadania.

Se atendermos aos valores contemporâneos, ou à vulgarização dos termos como: 'desenvolvimento e competitividade', 'urbanização generalizada', 'múltiplicidade de modos de vida', 'velocidade', 'novas tecnologias', 'sistemas em rede', 'economia do conhecimento', 'sociedade da informação', etc, recentrando o papel do indivíduo na sociedade, enquanto cidadão(s) de plenos direitos, mesmo quando se esquecem as responsabilidades(!), num sistema político que se diz fundado em valores universais, democráticos, expressos na liberdade e igualdade de oportunidades, na consagração do direito ao 'exercício da cidadania'.

Certamente uma consequência da evolução dos níveis de escolaridade e da generalização do acesso à informação, fundamentado-se nos valores democráticos, na emancipação individual, repercutindo-se no lançamento de acções de participação onde se enquadram iniciativas, como a Agenda 21, que também é exemplo da valorização da proximidade, do incentivo ao envolvimento directo.

Por outro lado é com o desenho da cidade, que se idealizam e constróiem os espaços públicos, uma tarefa com sérias implicações na identidade e bem estar das populações, não devendo por isso ser subestimada porque também é suporte de cidadania, das inter-acções, da realização de actividades, as mesmas que, diariamente, alimentam o espírito de pertença a uma dada comunidade.

### - Solidariedade Social.

Pela aplicação de valores consagrados na Constituição, enquanto sociedade que se quer justa e solidária, não sendo hoje, em teoria, socialmente aceitável conceber intervenções que possam marginalizar ou discriminar quaisquer grupos, ignorando as suas especificidades, ou lesando os seus interesses e direitos consagrados, a começar pelo **direito à informação** dos cidadãos.

### - Sustentabilidade e Qualidade Ambiental.

Ibidem, conquanto tenha um historial mais recente, que se situa em meados dos anos 70, se nos lembrarmos da relevância de danos ambientais, resultado da industrialização e concentração urbana, levando a que, com a adesão europeia em 86, houvesse um esforço comunitário no sentido da formulação de uma política ambiental, surgindo a noção de sustentabilidade, a preocupação pela defesa e preservação ambiental, de maneira que a utilização presente dos recursos, não compromettesse a viabilidade das futuras gerações.

- Economia e Competitividade.

Mais do que um pressuposto, nas novas intervenções, chega a ser um fim em si mesmo, nalguns **casos extremos**, exemplificativos, onde se reconhece o seu papel e contributo, a capacidade em criar 'situações potenciadoras' de dinâmicas, de sinergias, propícias à **inovação e conhecimento**.

Sucedem-se os exemplos (One-North, em Singapura; Arabianranta, em Helsínquia; Digital-Hub, em Dublin, etc) de projectos, onde se pretende, e através de ambientes ***mixed-use*** (fusion places) de uma **arquitectura e paisagem urbana distintiva** (espaço público) de modo a criar uma **atmosfera diversa e cosmopolita** (qualidade de vida)<sup>(25)</sup>, e obter as condições ideais para o surgimento de 'espaços criativos ou inteligentes', favoráveis à produtividade, nomeadamente, nas actividades ligadas à investigação e conhecimento.



Fig. 18: Projecto Arabianranta, Helsínquia, 1996-97;  
Fonte: [www.helsinki-virtual-village.fi](http://www.helsinki-virtual-village.fi)

<sup>(25)</sup> Nº 3, Jan/Mar 2007, revista "Urban brief – Cidades, Conhecimento e Inovação"



### 2.3. Estratégia.

*On est passé d'une approche statique de l'urbanisme à une approche plus dynamique qui sollicite l'action du plus grand nombre et fait confronter et évoluer nos modes de penser l'urbain. La ville, en tant que réalité monocommunale, cède le pas à un territoire beaucoup plus vaste, comprenant plusieurs communes jusqu'à l'échelle de l'agglomération (voire de la communauté urbaine). Pour ces territoires, des nouvelles identités sont à dessiner. Ces identités expriment les réalités économiques, sociales, spatiales. Leur constitution (ou leur renforcement) ne peut se faire qu'au travers d'un projet collectif.*<sup>(26)</sup>

Atente-se à oportunidade, nem sempre exemplar, aquando da realização do Euro 2004, de se associar à construção (deslocalização) de equipamentos desportivos, operações de requalificação e reestruturação urbana, lançando projectos de conjuntos, à escala de fragmentos de cidade, capazes de inverter as dinâmicas instaladas, de dar resposta aos problemas locais.

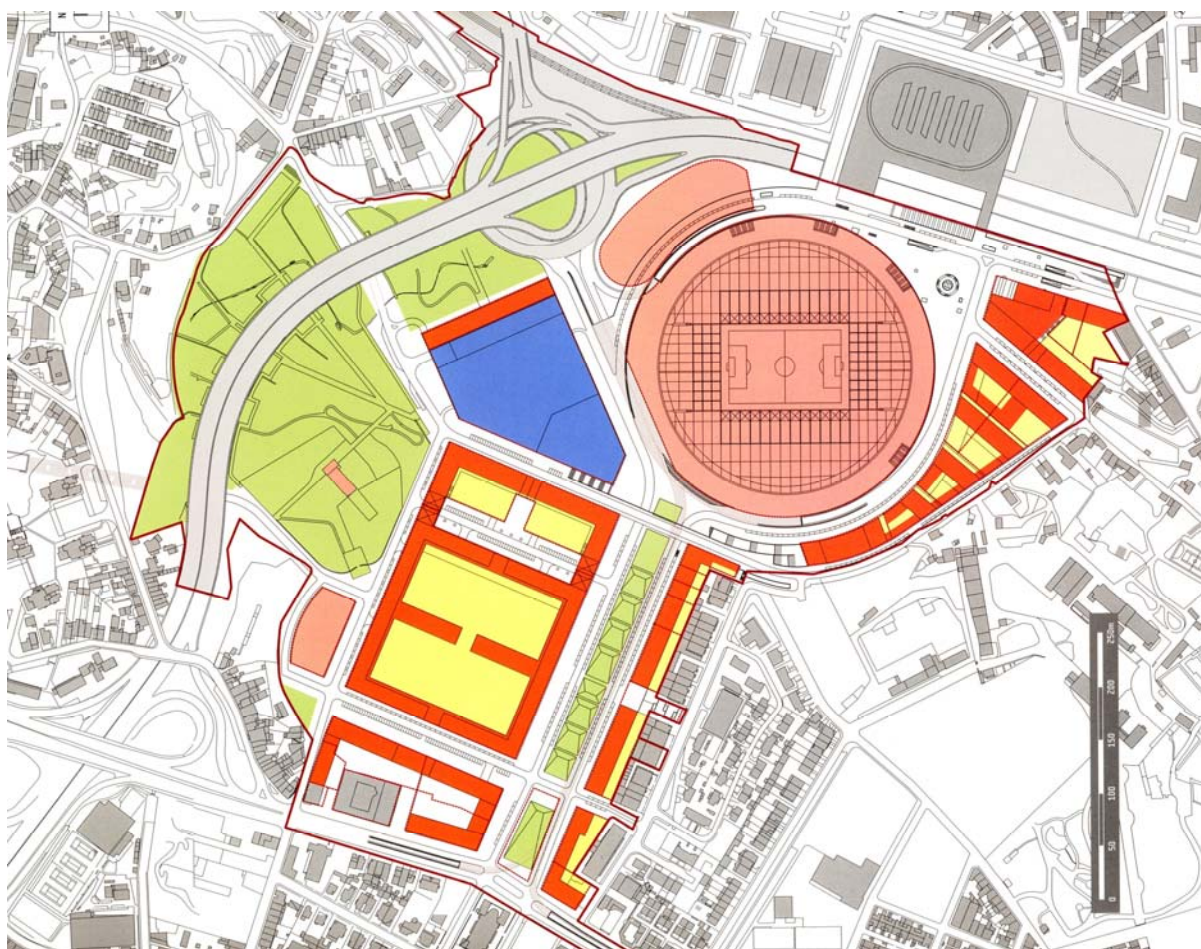


Fig. 19: Planta de Implantação – Risco, arq.tºs  
Fonte: "O Projecto Urbano das Antas", p. 24.

<sup>(26)</sup> INGALLINA, Patrizia, "Le Projet Urbain", p.4.

- Fazer das cidades as unidades-chave das políticas de desenvolvimento.

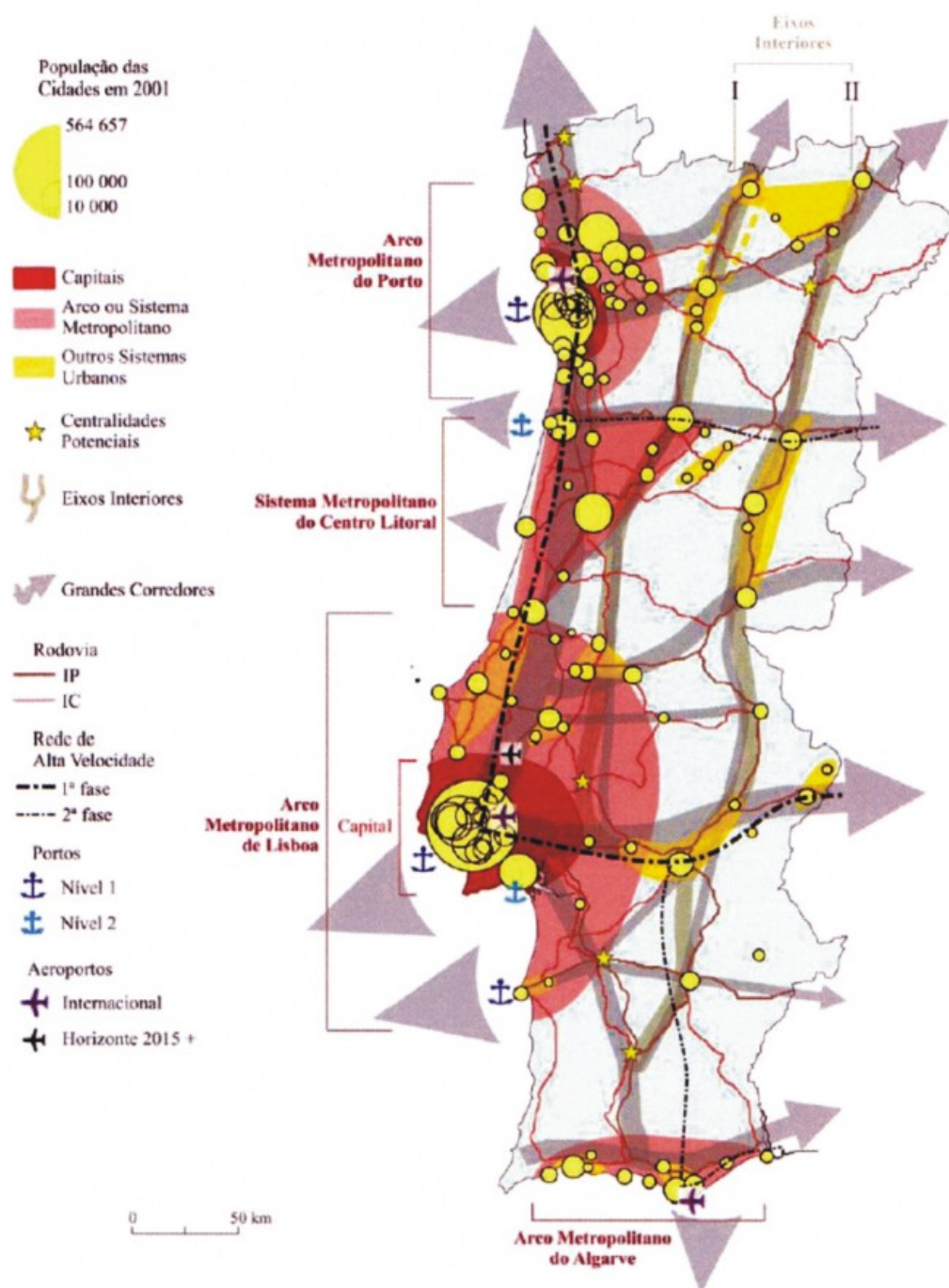


Fig. 20: Modelo Territorial, sistema Urbano e acessibilidades;  
Fonte: MAOTD (PNOPT, 2006) [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt)



- Contrariar expansões desordenadas e/ou casuísticas.

*A teorização das redes de cidade, dos arquipélagos ou da metapólis (M. Webber, Ascher, Secchi e outros...) não encontrou ainda correspondência operativa e de modelos de desenho (urbano/paisagístico) que permitam responder à nova escala e complexidade da unidade urbana, às novas velocidades e modos de conexão, às novas dimensões ecológicas das paisagens, às novas formas e lugares da sociabilidade, do trabalho e dos ócios.* <sup>(27)</sup>

Não obstante, num texto de 1982, intitulado 'Notas sobre a intervenção na cidade existente', publicado na *Quaderns d'Arquitectura y Urbanisme* o mesmo autor, diz com um certo sentido premonitório: (...) De facto, a chave do êxito da intervenção na cidade existente está na capacidade de conjugar diversos agentes e diversos níveis de actuação num processo que é iminentemente horizontal. Sobre um mesmo território, integrando-se possivelmente num mesmo programa (...).

Se as dinâmicas de mudanças territoriais são um facto e se correspondem a uma outra escala e complexidade, desenhando novas geografias, importa conhecer e encontrar respostas adequadas a esses territórios, melhorando a qualidade de vida dessas populações, com mecanismos de regeneração dos tecidos semi-espontâneos, estruturando-os, se possível com o envolvimento dos actores, com o aproveitamento das forças e dinâmicas locais.



Fig. 21: Esquema conceptual do projecto de Courtrai, Bélgica: Bernardo Secchi e Paola Viganò;  
Fonte: Fabriquer la Ville – Outils et méthodes: les aménageurs proposent, Abril 2001, p.75

<sup>(27)</sup> PORTAS, Nuno "Os Tempos das Formas – A Cidade Feita e Refeita", p.117, 175.

- Integração numa política alargada de transportes.

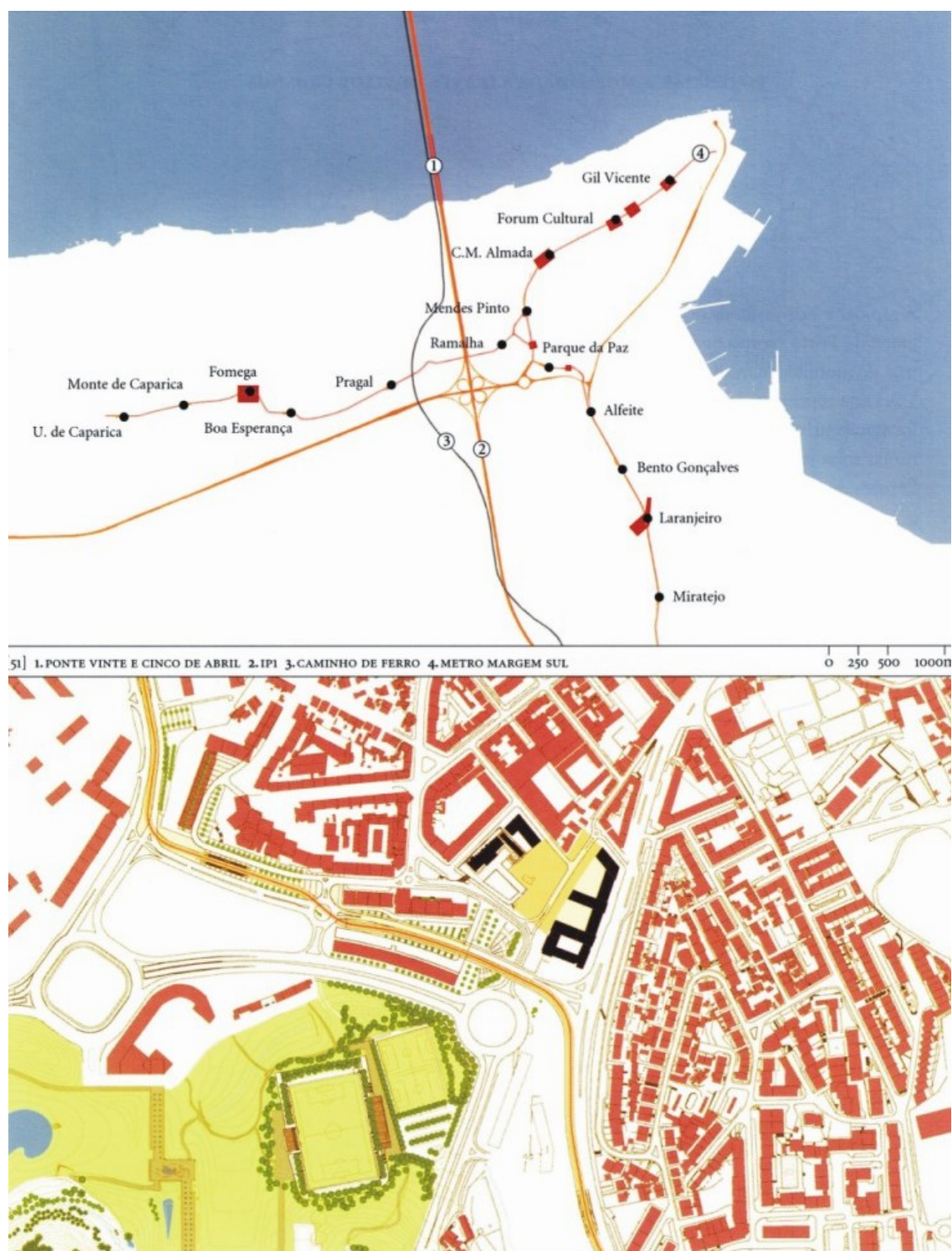


Fig. 22: 'Metro da Margem Sul (AML)': Pormenor da Estação no Parque da Paz – Almada.

Fonte: "Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades", F. Calouste Gulbenkian



- Reabilitar os centros urbanos tradicionais.

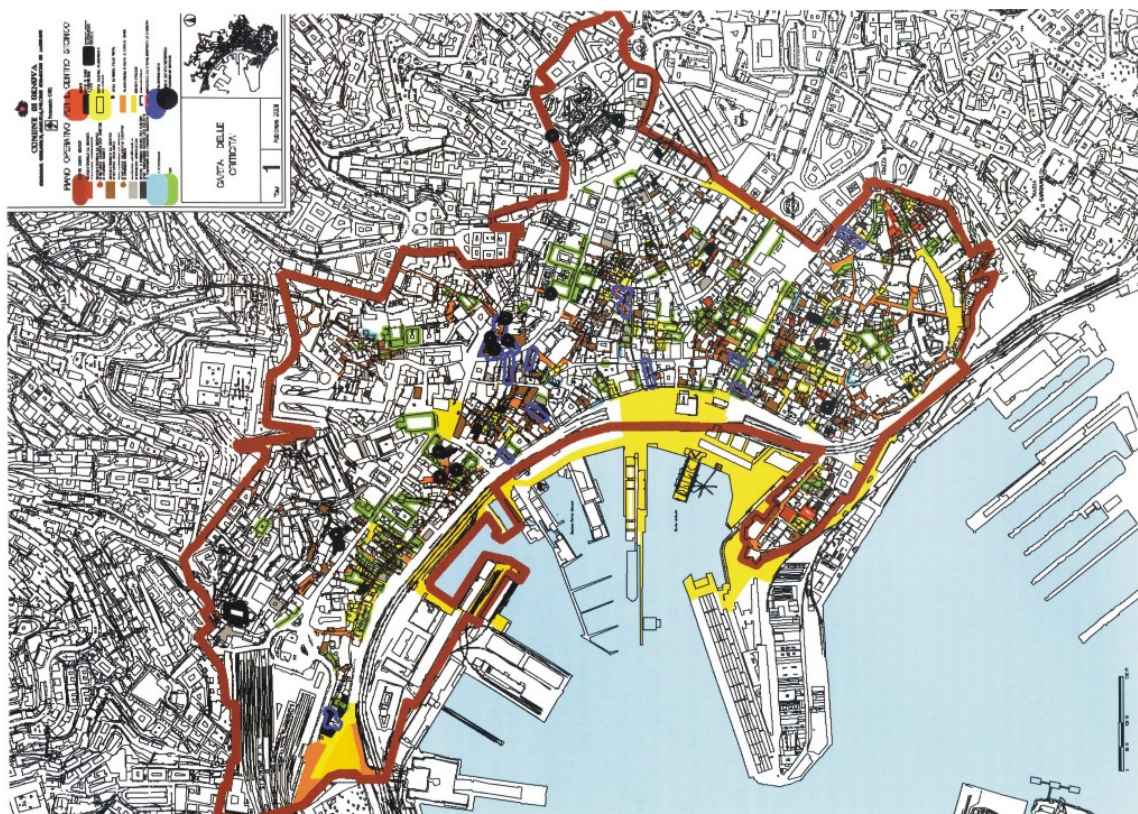


Fig. 23: Plano Operativo do Centro de Génova – Município de Génova;  
Fonte: Urbanistica n.º 126: "Il Recupero del centro storico", p. 73.

Nell'ultimo quindicennio le città europee hanno dimostrato maggior protagonismo, aumento di competitività su settori economici innovativi, grande capacità nell'attrarre nuove funzioni e investimenti esterni e notevole incremento dei flussi turistici e culturali. La ridefinizione della base economica è stata lunga e travagliata e alcune città sono state per molti anni avvolte in un clima di immobilismo e smarrimento. Il prevalere di difese dello status quo stava bloccando molte realtà in cui proseguivano ristrutturazioni dei processi produttivi e fenomeni di delocalizzazione. Oggi le città rappresentano un contesto straordinario per vitalità, capacità di mettere in atto strategie di rilancio e sperimentazione di nuove politiche di trasformazione urbana e continuano a presentarsi come luogo privilegiato di crescita della società occidentale. (...) Il centro è lo spazio per eccellenza attraverso cui la città mette in mostra e si offre alla fruizione di residenti e popolazione temporanee, i progetti e le azioni tese alla valorizzazione di queste aree definiscono l'inversione di tendenza e costituiscono la risposta più efficace alla crisi.<sup>(28)</sup>

<sup>(28)</sup> GASTALDI, Francesco "Genova-Europa", Urbanistica n.º 126 p.66.



- Requalificar e reestruturar as periferias.



Fig. 24: 'Eixo de desenvolvimento A5-IC19 (AML)': 1. Agualva-Cacém 5. Tagus park 9. Q.ta da Fonte  
Fonte: "Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades", F. Calouste Gulbenkian

Um tema do futuro, porque as periferias urbanas são, ou serão, o ambiente construído predominante, exigindo-se a sua requalificação, repensando as novas centralidades e as necessidades de reestruturação da(s) rede(s) urbana(s), as grandes infra-estruturas, os eixos de expansão, etc; sem deixar de salvaguardar os valores ambientais, preservando a rede natural de linhas de águas, a continuidade de áreas verdes, as quais, no seu conjunto, constituem a estrutura-ecológica.

## 2.4. Princípios orientadores.

### - Pensamento Sistémico.

Resultante de uma nova visão da realidade, mais abrangente e reflexiva, fundamentada nos princípios do 'pensamento sistémico' (que infelizmente não é possível aprofundar), em contraste com a linearidade do pensamento que vem do 'positivismo' oitocentista, ou do 'modelo de racionalidade científica', em crise, mas que ainda hoje modela o discurso ocidental, permitindo questionar os seus fundamentos, por via da inquirição filosófica, sobressaindo nesse esforço, inevitavelmente, pela reflexão e divulgação, autores como Edgar Morin, ao proporem uma abordagem alternativa e transdisciplinar, que intitulam de 'pensamento complexo', alicerçando-o em teorias e resultados experimentais de disciplinas científicas insuspeitas, conhecidas por uma formulação objectiva dos problemas e pela credibilidade dos seus métodos, como é o caso da Física, ou da Biologia, ousando transpor para a discussão de matérias correntes, da realidade do dia a dia, alguns dos seus postulados, como é o caso das teorias explicativas da (des)ordem - em certos fenómenos naturais, nomeadamente à escala do muito pequeno -, levando a uma **revisão do método**, da Epistemologia, que é a ciência responsável pela problemática do Conhecimento.

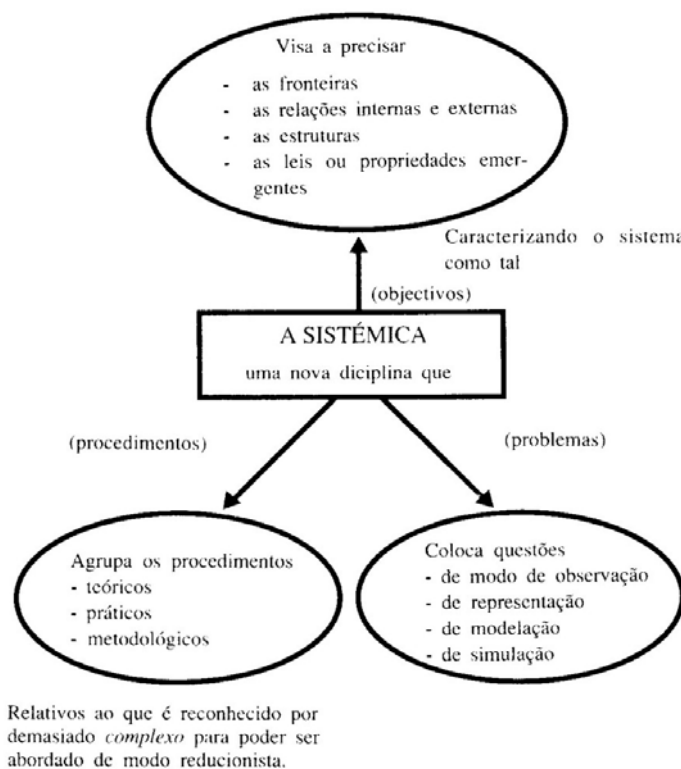


Fig. 25: Organograma representativo da 'Abordagem sistémica',  
Fonte: DURAND, Daniel "A Sistémica", p. 51

A abordagem racionalista clássica	Abordagem sistémica
Princípios: — de evidências — redutor — causalidade (raciocínio linear) — de exaustividade	Princípios: — de pertinência (relativamente ao investigador) — globalista (em relação ao meio que rodeia o sistema) — teleológicos (procura do comportamento do sistema) — de agregação (face a uma representação simplificadora)

Fig. 26: Quadro comparativo das abordagens Clássica vs Sistémica;

Fonte: DURAND, Daniel "A Sistémica", p. 14; a partir de LE MOIGNE, J.-L.; "A Teoria do Sistema Geral".

*La necessità di aumentare l'efficacia delle scelte pianificatorie há portato infine alla volontà di avanzare proposte di modificazione della realtà fisica attraverso indicazioni capaci di regolare il comportamento degli attori oltre che di delineare il risultato finale: la presenza in quelle proposte della variabile gestionale si realizza più facilmente utilizzando lo strumento del progetto di architettura urbana che quello del piano urbanistico. (...) Il lavorare per grandi progetti urbani si differenzia fundamentalmente dall'esperienza teorica e metodologica che viene indicata con il termine di progettazione della "città per parti". Progettare la città per parti significa innanzitutto negare che si possa fare riferimento a una figura unitaria, che si possa parlare di forma a livello urbano, che sia lecito aspirare a una proposta generale per la città in grado di tenere conto della ricchezza che sta nella eterogeneità formale e nel pluralismo culturale urbano, ma contemporaneamente capace di offrire un'idea di città e quindi un ordine di riferimento necessario all'obiettivo di riconoscibilità, dispecificità di immagine della grande città e della comunità.<sup>(29)</sup>*

De facto, é a propósito da **eficácia** das intervenções, desta problemática, que se vai proceder à revisão dos princípios orientadores da acção, adoptando-se preceitos da abordagem sistémica usadas noutras áreas do saber, e o reconhecimento da validade de certas metodologias processuais, enquanto alternativa de **organização, inter-activa e prolongada no tempo**, capazes de obter sucessivos ciclos de análises-respostas (reflexivos) que se prolongam, mesmo em fase adiantada.

<sup>(29)</sup> CASSIA, Cesare M. "Il Grande Progetto Urbano", p.326, 327.

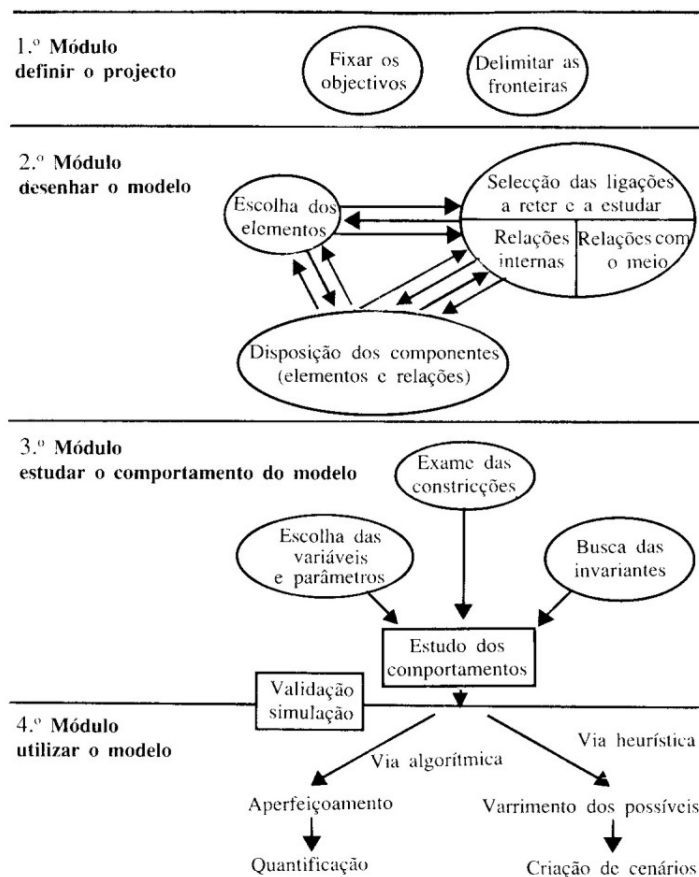


Fig. 27: Processo de 'Modelação sistémica',  
Fonte: DURAND, Daniel "A Sistémica", p. 66

Curiosamente, é partindo do desenvolvimento de teorias sobre 'comportamentos', ou sobre a definição de 'inteligência', assimilando ensinamentos resultantes do estudo de sistemas vivos, sistemas sociais, e até, económicos(!) que se irá avançar para o **aperfeiçoamento de um 'método'**, ou talvez, mais correctamente, de um conjunto de princípios, que podem orientar os novos '**modelos de actuação**'. Consequente com esse facto, e recentrando o tema nas intervenções urbanas, cita-se a seguinte frase de 1982, referida à problemática da '**organização**', interpretada num sentido geral, como articulação e '**gestão dos recursos**', sublinhando a importância das '**formas de actuação**', antevendo, certamente, o papel das '**entidades gestoras**', como condição e garantia de êxito das intervenções: *Mais do que em qualquer outro campo, o desenho urbano, o desenho dos processos e a gestão dos recursos têm de estar estreitamente ligados e daí que não acreditemos numa intervenção eficaz baseada na encomenda de projectos se não existir antes e depois, no terreno, um sólido gabinete de gestão das operações.*<sup>(30)</sup>

<sup>(30)</sup> PORTAS, Nuno "Os Tempos das Formas – A Cidade Feita e Refeita", p.177.

A testemunhar a institucionalização, a fundamentação de um novo 'quadro de referência', enquanto directivas superiores, chama-se a atenção para os extractos do relatório da Comissão Europeia (1996), resumido no princípio, que será bastante familiar ao planeamento estratégico, de que *The whole city is more than the sum of its parts*<sup>(31)</sup> ou, então, o que designa como *Institutional arrangements*:

*An Ecosystems Approach to urban sustainability requires certain patterns of organisational management. This in turn implies organisational patterns and administrative systems which address issues in a holistic way. Drawing on the ecosystems metaphor and the goals of sustainable development, the following principles are advocated:*

- *integration: the vertical and horizontal integration of organisations, policies, plans and programmes; integration of the external environment with the internal policy making process; integration of time and space dimensions; integration of values and behaviour; integration of personal need and institutional capacity;*
- *co-operation: recognising the mutual dependence between all agents in the system; equal access to power and resources; a proactive approach to consensus building; mobilising action through empowerment; networking;*
- *homeostasis: the management of dynamic change within a flexible but broadly stable system. This implies: developing an organisational culture which accommodates change; recognising the incremental nature of policy processes; feedback systems to regulate change; addressing issues of values, motivations and ownership;*
- *subsidiarity: making decisions and implementing action at the lowest level consistent with the achievement of the desired goals. This implies: matching rights with responsibilities and powers with resources; accepting diverse conceptions of problems, creating organisational frameworks which manage complex dependency and promote agreement; building new relationships between different levels of government and between local authorities and the community;*
- *synergy: 'create a whole that is either greater than or qualitatively different from the sum of the parts' (Brugmann, 1992). This implies providing strategic direction for incremental actions; outlining a vision of the possible; adopting cycling rather than linear planning.*

<sup>(31)</sup> COMISSÃO EUROPEIA (1996), "European sustainable Cities – Report", P. 45-46.

- Pensamento Estratégico.

Pressupõe a **reformulação de certas práticas**, anteriores, marcadas por uma certa rigidez e determinismo, para um quadro alternativo mais de acordo com a realidade e as dinâmicas existentes.

Porque a noção de Projecto Urbano revê-se nas metodologias do Planeamento Estratégico, embora com 'nuances', ou variações próprias, como é a questão da operacionalidade, se é apenas(?) mais um dos instrumentos possíveis, no sentido do alcance dos **objectivos** através da execução de um conjunto de **acções no terreno** (seleccionadas em função do seu valor estruturante, da optimização de recursos e de um suposto efeito indutor) e se no contexto de uma **visão prospectiva** do território.

Consequentemente, tais **princípios** apontam para a articulação das intervenções numa escala abrangente, apostando mais em '**procedimentos**' do que em 'formas concretas' ou 'apriorísticas', suficientemente abertos e ajustáveis aos resultados obtidos durante a sua implementação.

Modello di pianificazione	Razionale-sinottico → Strategico			
	<i>Physical planning</i>	<i>Prima famiglia Pianificazione sistemica (anni '60 e '70)</i>	<i>Seconda famiglia Pianificazione strategica aziendale (anni '80)</i>	<i>Terza famiglia Pianificazione reticolare visionaria (anni '90)</i>
Caratteristiche				
Scala territoriale	locale	regionale/ metropolitana	locale	locale/ regionale/ metropolitana
Dimensione temporale	indefinita	medio/lungo termine	breve/medio termine	medio/lungo termine
Approccio	top/down	top/down	pragmatico	circolare interattivo
Meccanismi regolamentari	regolamentazione	regolamentazione	deregulation	sistema "misto"
Obiettivi	equità	coerenza globale	competitività ricapitalizzazione valorizzazione	sostenibilità
Razionalità	sostantiva	sostantiva	procedurale	procedurale
Modello decisionale	gerarchico	gerarchico	vario	a rete
Legittimazione	delega	delega	contrattazione	contrattazione in rete
Forma del piano	documento	piano-processo formalizzato	piano per progetti	guide strategi- che e visioning
Monitoraggio valutazione	no	si	si	si
Strumenti e tecniche	zoning	macromodelli di land use e mobilità	progetti urbani	modelli procedurali
Finanziamento	pubblico	pubblico	partenariale	partenariale
Ruolo del pianificatore	demiurgo	tecnocrate	manager	facilitatore "visionario"
Formazione del pianificatore	architetto/ ingegnere	regional scientist	planner	planner

Fig. 28: Quadro das 'Três famílias de planos estratégicos';

Fonte: Urbanistica n.º 106: GIBELLI, M. Cristina: "Tre famiglie di piani strategici." p. 109.

Nessa linha, deve-se considerar uma desejável e progressiva **actualização dos instrumentos de planeamento**, ou das metodologias que se lhe associam, no sentido da sua adequação aos objectivos, do aperfeiçoamento das respostas, que se querem mais eficazes, tal como a experiência permite avaliar, estando entre elas, naturalmente, a que se refere ao Projecto Urbano.

Um dos campos em revisão, referido ao âmbito espacial, tem em conta, precisamente, a potencialidade de ser parte integrante de programas em escalas diversas, transcendendo o patamar da cidade convencional, por definição 'delimitada', para acontecer numa dimensão mais alargada, dita territorial, onde se poderá afirmar como uma das opções possíveis de intervenção, concretizando, ou implementando **mudanças estruturantes**, seguindo uma estratégia de selectividade e de articulação entre zonas intervencionadas, devidamente inter-relacionadas e em função de um determinada área urbana, ou região metropolitana emergente.

Paralelamente, é inevitável, principalmente no presente modelo económico, esperar que em futura reforma governamental se melhore o sistema vigente, oferecendo condições para um maior **envolvimento dos privados**, em articulação com as entidades locais, através da institucionalização de procedimentos, de garantias formais, como por ex.º, a **contratualização**, garantindo maior agilização processual, o cumprimento de prazos, e uma política fiscal de incentivos, consequente com os modelos de parcerias público-privadas, que se destinam a atrair investimento privado.

Um dos maiores desafios será conseguir mobilizar os agentes logo na fase de concepção, e não para uma discussão final, mera formalidade burocrática, lançando mão de diferentes formas de participação pública, devidamente acompanhadas. Capazes de obter o envolvimento dos vários actores e agentes, concertando os seus esforços no sentido de aproveitar os recursos locais, as oportunidades, ou até, e conforme é esperado do planeamento estratégico, e a experiência tem mostrado, criando-as, ou 'inventando' as condições para o seu aparecimento – de notar, ter sido este, exactamente, o lema escolhido pela Parque Expo: 'reinventar o território'.

*Se o que se pretende é conduzir uma dinâmica de transformação por áreas de intervenção delimitadas, a primeira preocupação deveria ser pensar em quem e como se monta a coordenação e dinamização das acções ao longo do processo; (...) Os políticos e os profissionais envolvidos nestes processo não podem subestimar, ao decidir programar intervenções na cidade existente, a especificidade dos conflitos que se levantam neste teatro de operações, bem diferentes dos que se podem encontrar ao lançar, por exemplo, um bairro social de nova urbanização.*<sup>(32)</sup>

<sup>(32)</sup> PORTAS, Nuno "Os Tempos das Formas – A Cidade Feita e Refeita", p.177-180.



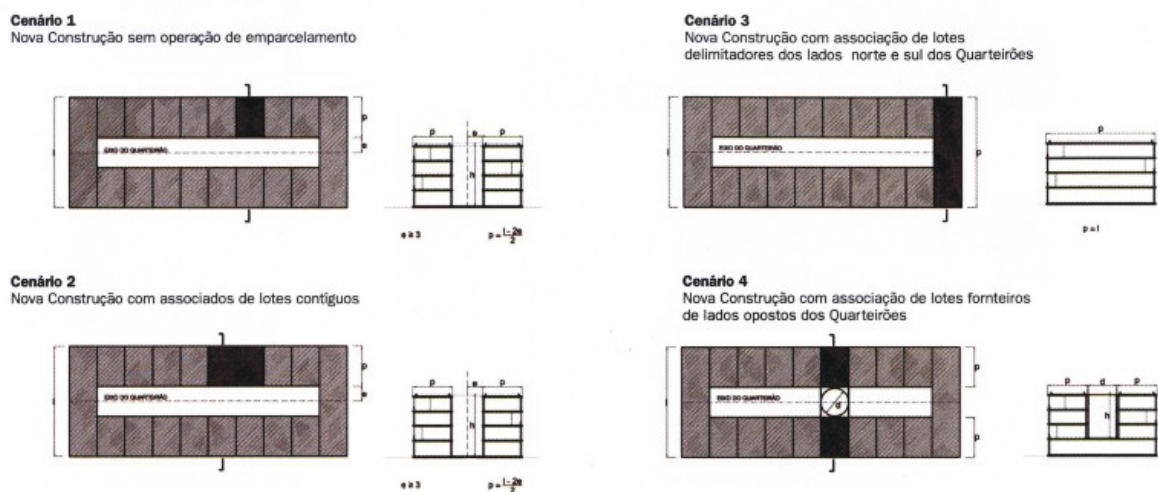


Fig. 29: Plano de Pormenor de Salvaguarda de Vila Real de St. António; CEARQ / CEDOUA  
 Fonte: 'Planos – Salvaguarda. Vila Real de St. António e Projecto Urbano. Coimbra', 2005, p.138

Premissa obrigatória de qualquer intervenção, e que se insere na linha do pensamento estratégico, é o propósito de aproveitamento dos **recursos endógenos**, muitas vezes ignorados ou simplesmente subvalorizados, a aposta na identidade e diferenciação dos locais. Ou, por outro lado, a divulgação de práticas de modelação de **cenários**, comparando hipóteses de trabalho, ou por outro lado, estudando diferentes estádios de evolução, através de **análises multicritério** e de **uma avaliação prospetiva**, fazendo uso da capacidade das actuais ferramentas tecnológicas (TIC).

Mas, entre outras as práticas que se recomendariam, destaca-se a **programação** de acções, tendo em vista a implementação, providenciando inclusivé os meios financeiros e técnicos. Como se conclui da investigação de exemplos informais, das experiências no terreno, a **operacionalização** é de facto uma fase da maior importância, onde se insere a programação das acções no terreno, ou a monitorização, e condição de garantia de execução, reconhecendo-se situar-se entre os maiores desafios, a adopção de métodos que consigam introduzir **flexibilidade** nos procedimentos, que permitam prever e incorporar alterações, inevitáveis na maioria das intervenções

Daí que, o Projecto Urbano, e em consonância com a citação inicial, de abertura do tema, é também uma **base informal de negociação**, um **programa desenhado**, que pode ser tantas vezes alterado quantas as transformações que possam ocorrer, **assumindo a incerteza**, inerente aos processos de discussão e de decisão mas também aos próprios fenómenos territoriais, um resultado da lógica dos sistemas abertos, dinâmicos, em constante mutação e... aparentemente caóticos.

- Inovação e Experimentação.

Pelo ensaio de estratégias e métodos mais inteligentes, para optimização dos resultados, no sentido de assegurar a eficiência operacional das intervenções, na linha do pensamento crítico aos pressupostos tradicionais, conhecidos pelas formulações rígidas e de solução única, reflectindo um certo 'determinismo' oitocentista, que a história das ideias apressou-se a questionar, enquanto oportunidade para uma **mudança de paradigma**. Uma revisão à qual não foi alheia a contaminação de ideias por outras áreas do saber científico, como é o caso da quântica, da Física, ou da sistémica, da Biologia, cujo trabalho teórico procura a explicação de fenómenos ditos complexos, torna possível a construção de modelos capazes de reproduzir o comportamento de **sistemas abertos**.

Embora se deva sempre contextualizar a aplicação de um dado modelo (e mesmo assim, relativizando as conclusões), se o seu grau de abstracção não impedir, *apriori*, o seu uso, são surpreendentes, as conexões, **as analogias entre os campos disciplinares**, como é o caso das ciências sociais aplicadas, nomeadamente, quando exploram fundamentos comuns, inerentes à gestão, à organização de recursos humanos, ou até à psicologia de grupos.

*O que é a organização? Numa primeira definição: a organização é a disposição de relações entre componentes ou indivíduos, que produz uma unidade complexa ou sistema, dotada de qualidades desconhecidas ao nível dos componentes ou indivíduos. A organização liga, de modo inter-relacional, elementos ou acontecimentos ou indivíduos diversos que, a partir daí, se tornam os componentes dum todo. Garante solidariedade e solidez relativa a estas ligações, e portanto garante ao sistema uma certa possibilidade de duração apesar das perturbações aleatórias. Portanto, a organização: transforma, produz, liga, mantém. (...)*

*A ideia de organização e a ideia de sistema são ainda não só embrionárias, mas também dissociadas. Proponho-me associá-las, visto que o sistema é o carácter fenoménico e global que adquirem as inter-relações cuja disposição constitui a organização do sistema. Os dois conceitos estão ligados pelo conceito de inter-relação: toda a inter-relação dotada de certa estabilidade ou regularidade toma um carácter organizacional e produz um sistema. Existe, portanto, uma reciprocidade circular entre estes três termos: inter-relação, organização e sistema.<sup>(33)</sup>*

<sup>(33)</sup> MORIN, Edgar (1977) "O Método: A natureza da Natureza", p.101.



Fig. 30: Projecto de Renovação Urbana '22@Barcelona', Barcelona, 2006.  
 Fonte: 'El Proyecto 22@Barcelona', 2005.

*Os espaços urbanos não são mais do que “arenas de relações” ou redes sociais que, por si só, marcam a identidade dos locais. No entanto, todos os casos têm subjacente um critério comum: são espaços criativos ou inteligentes que resultam de operações integradas de revitalização, recuperação ou refuncionalização urbana de áreas específicas no centro das cidades, sejam zonas industriais degradadas, áreas logísticas obsoletas ou até centros históricos e novas centralidades. A confluência entre componentes de ciência, tecnologia e engenharia com a cultura, a arte e o design marca o carácter distintivo destas intervenções de política urbana.*<sup>(34)</sup>

<sup>(34)</sup> Nº 3, Jan/Mar 2007, revista “Urban brief – Cidades, Conhecimento e Inovação”



## 2.5. Referência aos actuais Instrumentos.

### - Plano, Projecto, Estudo Urbanístico ou Esquema Director?

*Le terme de «projet», en effet, permet d'intégrer les idées de flexibilité dans la programmation, tandis que celui de «plan» revêt en droit de l'urbanisme une signification plus précise et déterminée a priori.*<sup>(35)</sup>

Se por um lado, o conceito de Projecto se identifica, e cumulativamente, com um processo de estudo, com a organização de acções consideradas estratégicas, sempre que possível com a participação de agentes, etc até à produção da peças (os diferentes projectos) com o rigor técnico necessário para ser exequível a construção, a implementação das intenções, de modo a se poder garantir o cumprimento de um determinado prazo, a noção de Plano difere, é por definição distinta, tem outros objectivos e, naturalmente, outra temporalidade – conquanto deva também estabelecer horizontes e metas de execução. Um Plano, sub-entende a intenção de salvaguarda de determinados valores, presentes, ou, atenuação (optimização, se for esse o caso) de determinados efeitos, antecipando transformações, impondo princípios, condicionantes, etc que deverão orientar e servir de base às subseqüentes acções que, à partida, não estão suficientemente definidas, em termos de programa, localização ou calendarização, conquanto possa haver uma tendência para se avançar nesse sentido.

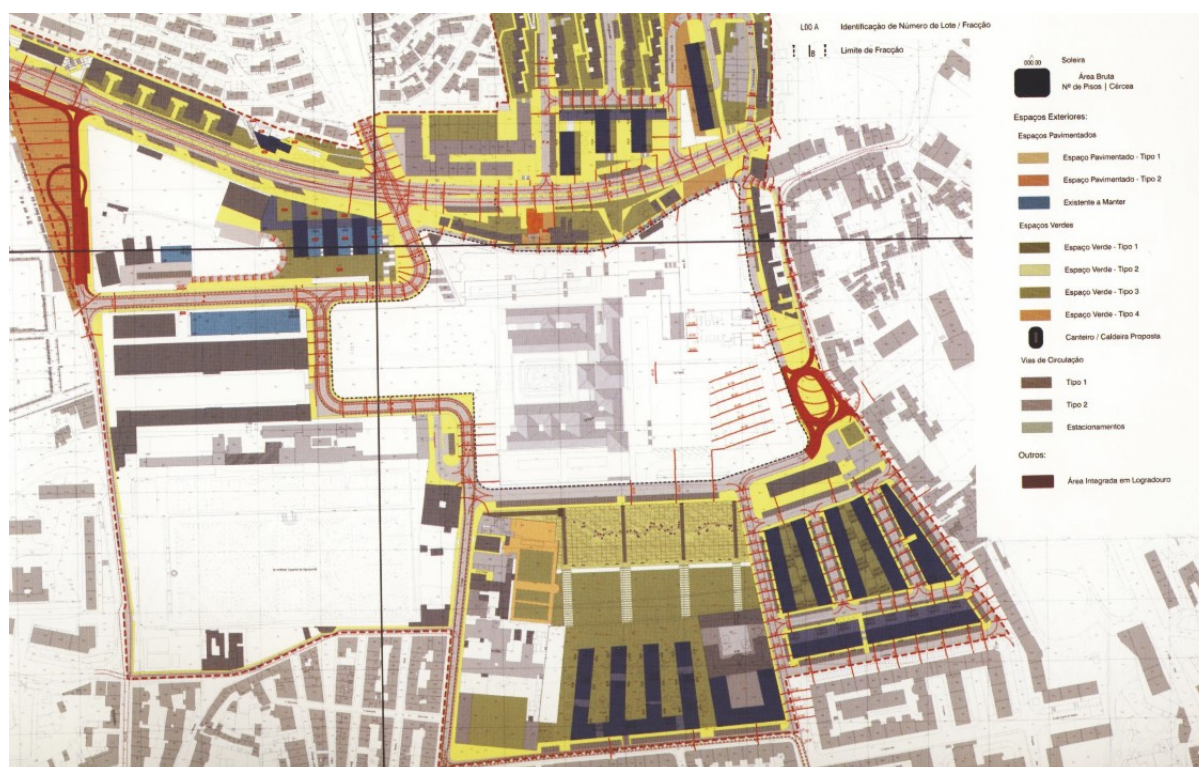


Fig. 31: Plano de Pormenor da Área Envolvente do Palácio da Ajuda – Gonçalo Byrne, arq.t's  
Fonte: Revista LXF – Lisboa Futura n.º 05, Setembro 2005, p.113

<sup>(35)</sup> INGALLINA, Patrizia, "Le Projet Urbain", p.14.

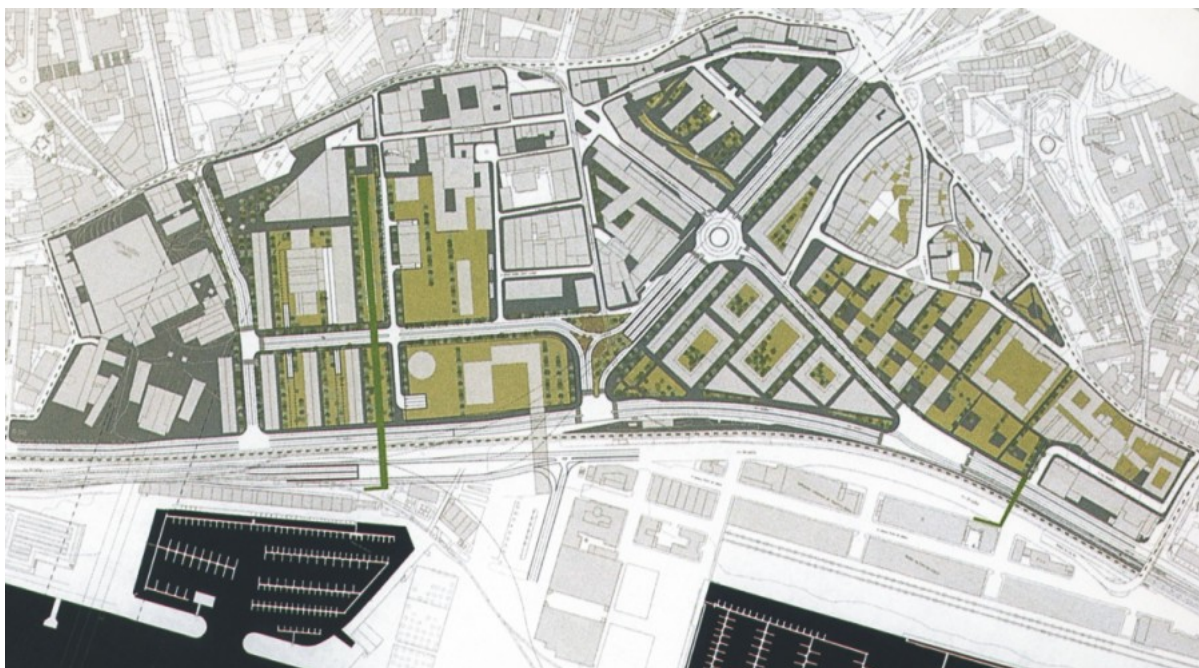


Fig. 32: Estudo Urbanístico de Alcântara: AMBELIS – Frederico Valsassina e Manuel Aires Mateus, arq.t's  
Fonte: Revista LXF – Lisboa Futura n.º 02, Agosto 2004, p.53

Tendo em conta a prática profissional é corrente confrontarmo-nos com alguma tolerância na sua interpretação, ou com uma margem na sua utilização, dada a sobreposição de instrumentos, complementares ou conceptualmente diferentes entre si.

Tal acontece devido a uma certa indefinição dos instrumentos disponíveis, ou talvez, devido à amplitude dos critérios, não surpreendendo que se adoptem os mesmos instrumentos em situações diferenciadas, muitas vezes justificado, por questões processuais, devido a uma imposição oficial, política ou legislativa, nem sempre informada das consequências, nomeadamente burocráticas, dos custos e arrastamento dos prazos.

Daí que, na prática, surjam as alternativa informais, pois, embora sem reconhecimento legal, cumprem com eficiência (aferida pela utilização) as fases iniciais e intermédias de trabalho. São disso ex.º, os Esquemas Directores, ou os Estudos Urbanísticos, mais divulgados, adoptados como ferramentas de estudo, de apoio (referência) à negociação ou, e até, como orientação da gestão urbanística, de modo a evitar muitas das imposições regulamentares, a rigidez de alguns instrumentos formais.



- Planeamento informal: qual a lição/ilação a tirar?

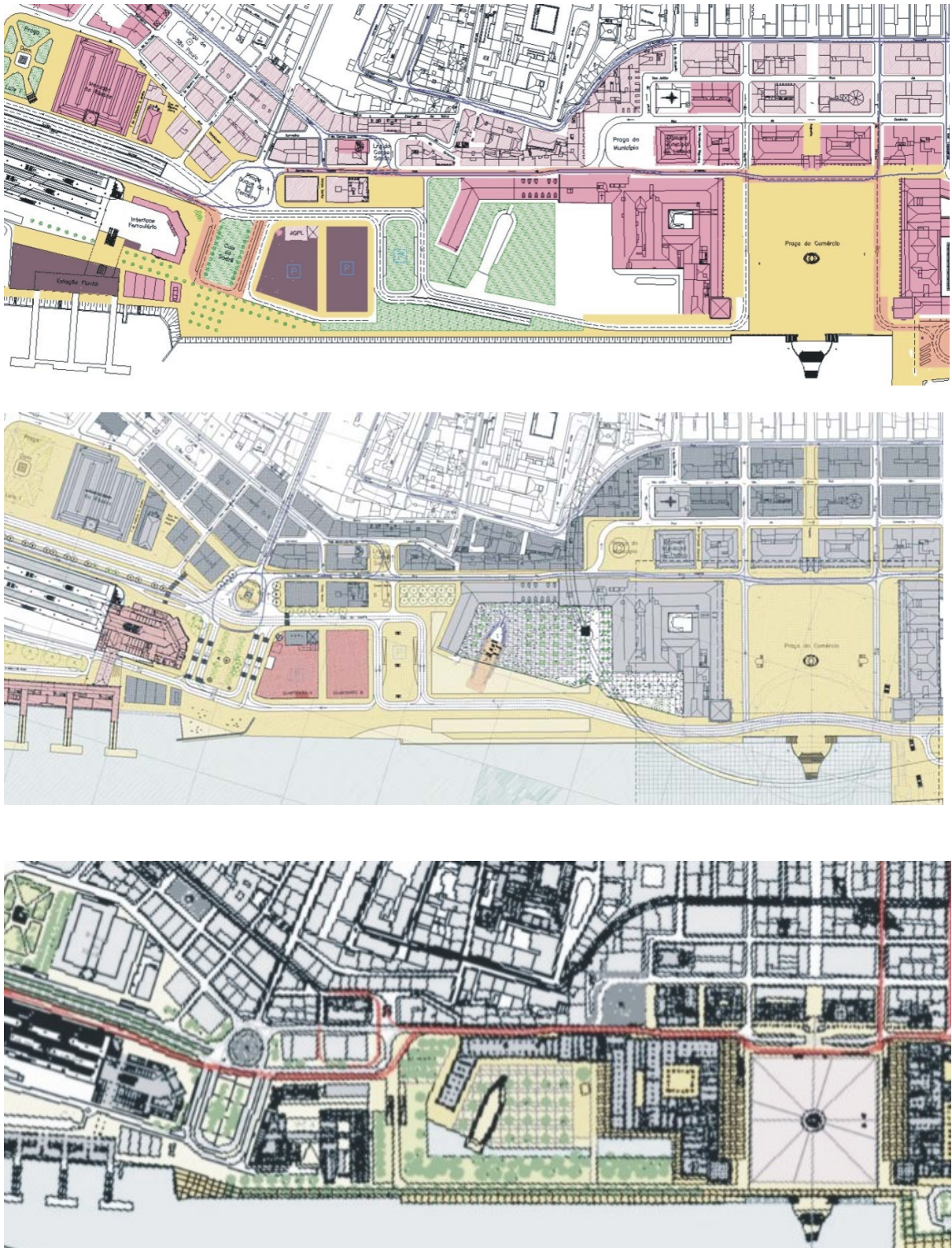


Fig. 33: Esquema Director para a frente ribeirinha do Cais do Sodré, 2001-2003, e Planta de Apresentação da "Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado", 2006: Bruno Soares, arq.ts /CML; Fonte: Bruno Soares, arq.ts

O planeamento informal é uma realidade da prática profissional, seja entre privados ou no seio da administração local, devendo ser visto como uma resposta pragmática aos problemas, à incerteza e indefinição de certas fases, contornando as dificuldades burocráticas, normalmente inerentes aos instrumentos oficiais. Será, portanto, de se admitir a razão de ser dessas qualidades e olhar com maior atenção para os seus procedimentos, por poderem encerrar aspectos, metodologias mais eficazes.

Observe-se que, se entre os seus fundamentos consta a simplicidade e a flexibilidade dos processos, capaz de responder com maior abertura à necessidade de alterações (uma das questões-chave), também é verdade que importa validar o seu exercício, formalizando a sua prática.

- . reconhecendo os resultados, sem prejuízo da agilização processual, em articulação com os objectivos;
- . re-interpretá-los enquanto processo, introduzindo as inovações metodológicas e documentais, que registem para cada fase ou etapa, o grau de definição desejável;
- . obter o seu enquadramento legal, ainda que tendo um carácter indicativo ou orientador;

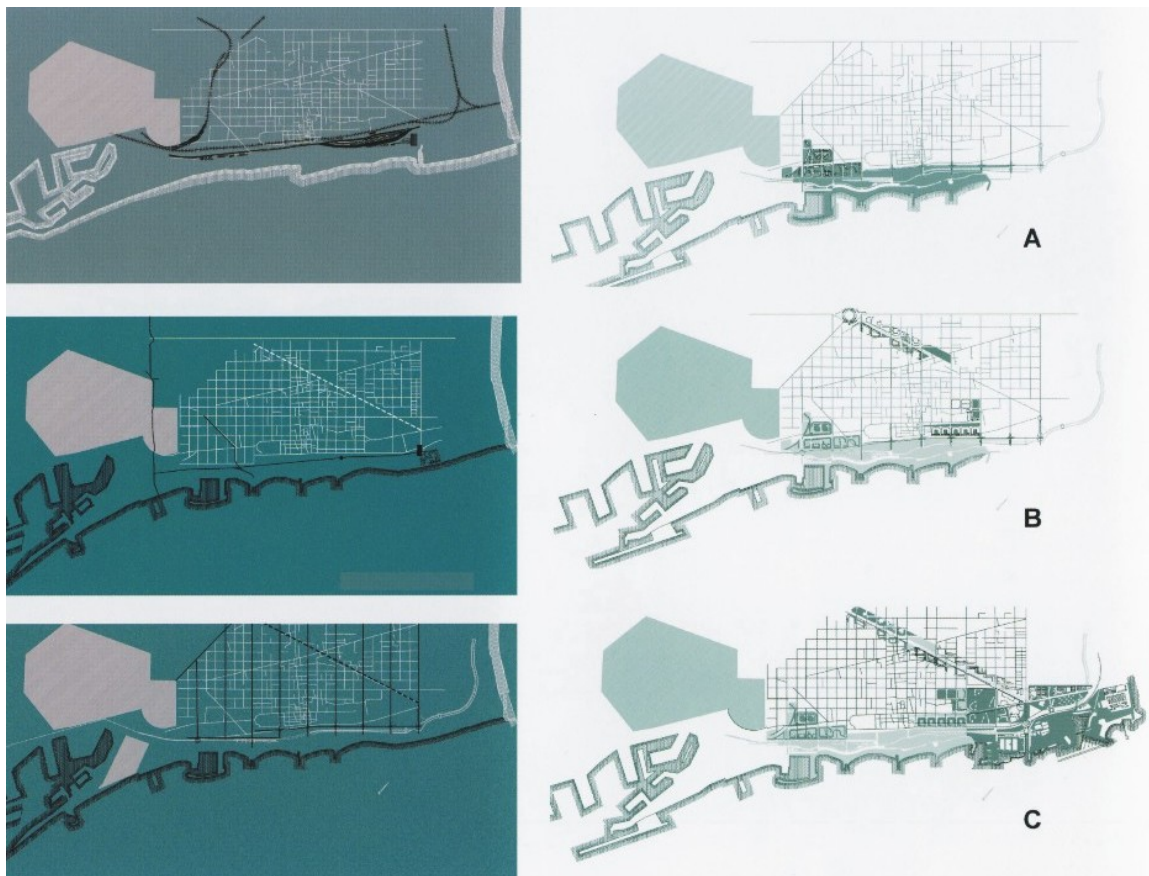


Fig. 34: Projectos Estruturantes e Faseamento das intervenções, 1985-2004, Barcelona;  
Fonte: 'Barcelona - the urban evolution of a compact city', Joan Busquets, 2005, p.448



- Planeamento estratégico e/ou desenhado: sua compatibilidade?

Generalmente nella pianificazione urbana e regionale il piano si configura come una rappresentazione diagrammatica del futuro assetto di un'area; quindi, poiché esso consiste nella disposizione fisica di edifici, infrastrutture e funzioni, un piano deve rappresentare in qualche modo lo spazio, e comunemente lo restituisce sotto forma di mappa. Una mappa, infatti, si adatta assai bene ad esplorare una caratteristica delle disposizioni spaziali: quella che descrive il rapporto tra la dislocazione delle attività e la loro adeguatezza prestazionale (Faludi 1996, 95). La presentazione di un piano in forma di mappa non può tuttavia essere considerata la caratteristica che distingue i piani disegnati dai piani strategici. Quel che distingue è invece il ruolo ascrivito al piano nelle azioni che seguono, ed è questo che mette in causa gli assunti di fondo su quel che piano rappresenta. Nella pianificazione disegnata il piano è un progetto di massima che i costruttori dovranno tradurre in realtà, così che si può ritenere che l'implementazione debba seguire il piano. Non è così nella pianificazione strategica, che pure si riferisce a disposizioni nello spazio, ma poste in essere da attori diversi dai pianificatori. <sup>(36)</sup>

	pianificazione tecnocratica	pianificazione sociocratica
soggetto di pianificazione	unico	coalizione
ruolo degli esperti	cardine	uno tra molti
centralizzazione delle decisioni	grande	piccola
piano come prodotto	dominante	relativo
forma del piano	blueprint	indicativa
misura dell'efficacia	conformità	prestazione
scopo	generale	selettivo
nozione di razionalità	assoluta	contestuale
forma del processo	lineare	ciclica
	piani disegnati	piani strategici
oggetto	materiale	decisioni
interazione	sino all'adozione	continua
futuro	chiuso	aperto
tempo	limitato alle fasi	centrale del problema
forma	blueprint	appunti dell'ultima riunione
effetto	determinato	quadro di riferimento

Fig. 35: Quadro "Duas formas de planeamento e dois tipos de plano";

Fonte: Urbanística n.º 106: FALUDI, Andreas: "Il piano strategico rivisitato", p. 109.

<sup>(36)</sup> FALUDI, Andreas, "Il piano strategico rivisitato", Urbanística n.º 106, p. 109.





Fig. 36: Programa de Requalificação urbana de Roma – Localização das Intervenções e ex.º de Ostia Poente;  
Fonte: Urbanistica n.º 106: "ragionevoli strategie di sviluppo per una città millenaria", p. 155.

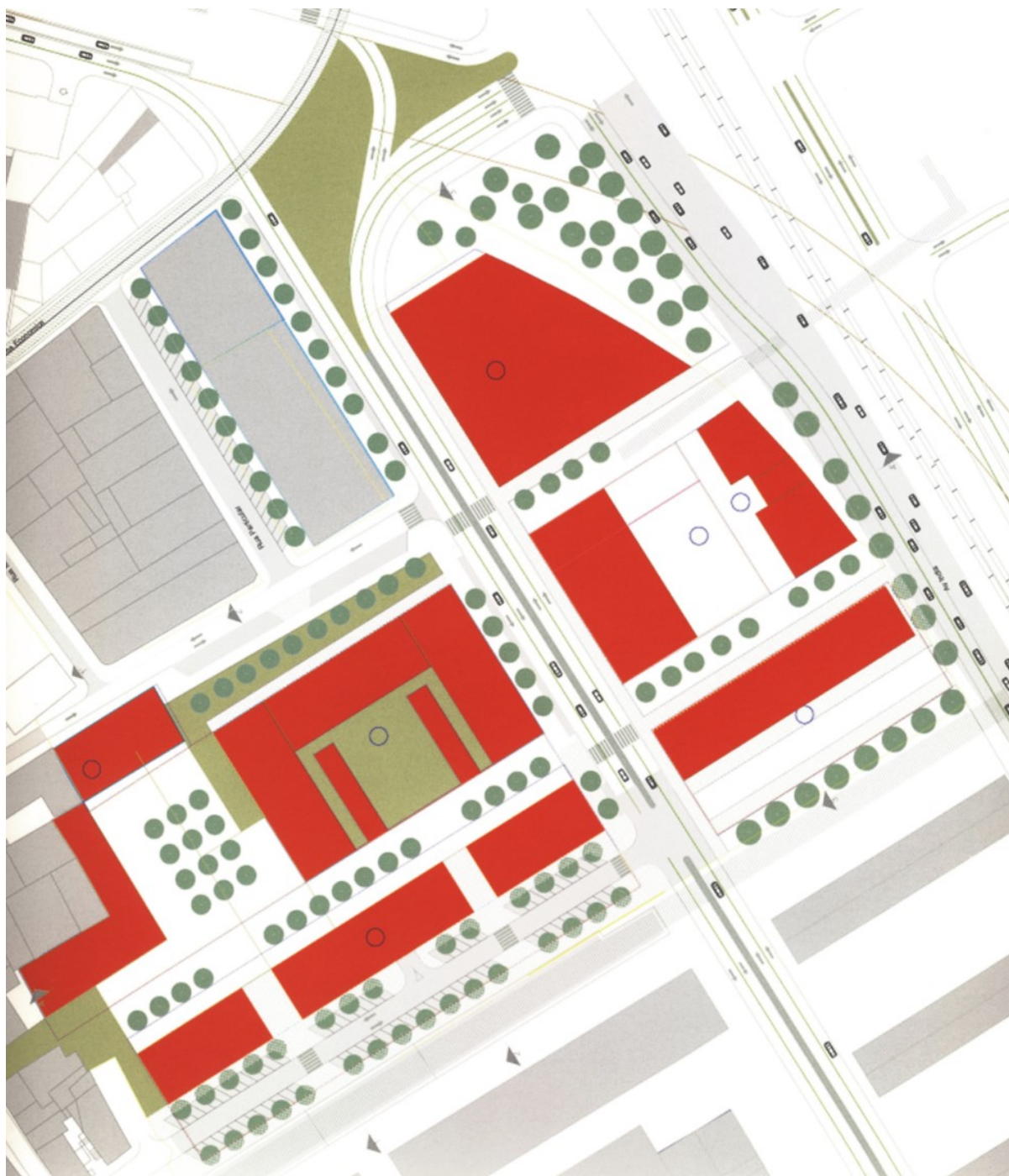


Fig. 37: Planta de apresentação do Estudo urbanístico da 'Nova Alcântara' – Proposta de Mário Sua Kay, arq.tos;  
Fonte: Revista LXF – Lisboa Futura n.º 05, p.99

- Planeamento de escala intermédia e de pormenor.

Apesar de ser usual reconhecer a sua **necessidade**, quer pelas más experiências do dia-a-dia, quer pelas estatísticas (os valores diminutos) relativamente à elaboração de planos (de urbanização ou de pormenor) deparamo-nos com um défice geral, que contribui para que fiquemos ainda mais 'indiferentes' perante a evolução da realidade, mas que afinal a todos diz respeito...dos políticos às classes profissionais, passando pelo cidadão comum, porque há um preço sócio-económico, porque existe um custo associado (uma externalidade) ao 'planeamento' ineficaz.

Entre as **críticas** ao sistema, ao **modelo de funcionamento** – que é também um problema de gestão, e causa de **descontentamento** colectivo, - está o desfasamento entre os objectivos dos instrumentos e a prática correspondente, marcada pela burocracia, pela deficiente cooperação entre entidades, em parte devido à (des)centralização e (in)capacidade de articulação entre instituições!

Problemas 'endémicos' que tendem a agudizar-se, ao repercutirem-se no (des)ordenamento do território, na qualidade de vida das populações, resultante da **inoperância** do sector público e privado, da **desconfiança** e, em certos casos, da corrupção, que acaba por inflacionar os custos de construção, espalhando o '**descrédito**', a desmotivação e culpabilização mútua, cujo resultado final é a descredibilização e a perda de competitividade, principalmente quando comparado com outros países...

Para uma visão objectiva do sistema de planeamento, e atendendo à pertinência das críticas, apesar das mudanças ocorridas - nomeadamente o Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro, refere-se aqui o **inquérito aos técnicos municipais** (Março de 98) coordenado por **Manuel Fernandes de Sá e Nuno Portas**, que tinha como objectivo *caracterizar a família de instrumentos de planeamento e projecto de iniciativa pública, destinados a concretizar as políticas municipais, no que respeita à programação estratégica, à regulação da edificação e ao projecto do espaço público e infra-estruturas* <sup>(37)</sup>.

Inquérito esse, baseado em entrevistas a uma amostra de 43 câmaras, para se **identificar os problemas**, nomeadamente os **organizativos** (dos departamentos municipais), para um balanço de **intenções** e para se conhecer as dificuldades de **implementação e gestão** dos planos. De modo a produzir uma reflexão colectiva, em torno dos *níveis de adequação dos instrumentos*, da *capacidade de concretização* e de *formas de relacionamento entre a administração central, local e sector privado*. Tendo sido uma das conclusões, e relativamente aos instrumentos, *a rigidez formal e processual, na burocracia e tramitação*, que se reflecte *numa evidente inoperacionalidade e inércia do processo de planeamento*.

<sup>(37)</sup> SÁ, Manuel F. "Planos Operativos de Escala Intermédia – Caracterização Técnica e Arquitectónica", Sociedade e Território n.º33.



Duas questões interligadas e que têm em comum a **burocracia processual**, principalmente no que se refere à **correção e alteração de soluções**.

Problemas, cuja resposta passa, certamente, pela introdução nos processos de uma **metodologia flexível, simplificadora**, exigindo **outro relacionamento** entre técnicos e Administração, outra atitude em face da intenção de alteração dos planos.

Aliás, a frase, embora questionável(!) é peremptória: *É unânime o reconhecimento da necessidade de alterar a forma de tramitação dos planos. (...) é a nível dos mecanismos de alteração dos planos que a questão da flexibilidade deve ser colocada, e não ao nível do conteúdo das figuras de plano.*

De seguida, reflecte-se sobre os *Programas, objectivos políticos e encomenda de planos*. começando-se pela acusação: *Este estudo denunciou a existência de alguma debilidade na definição programática do planeamento e na encomenda de planos*. Ou, dizendo de outra forma, e completando o sentido pela inquirição das causas, dessa indefinição: *parece estar relacionada com a ausência de objectivos políticos claros de transformação da cidade. (...) a encomenda e elaboração de Planos está, na generalidade dos casos, associada à pressão urbanística. (...) Raramente respondem a objectivos de transformação pré-estabelecidos em função de um programa coeso e fundamentado de alteração de um dado território*. Conclusão, sintomática de uma certa e generalizada postura, e que não nos surpreende, reflecte-se também no facto de *os Planos de pormenor são inúmeras vezes encomendados e elaborados com o objectivo primordial de alterar planos de ordem superior*. Ou então, pela razão mais previsível, porque *(...) surgem também no cumprimento das indicações contidas nos planos de ordem superior quando estes definem Unidades Operativas de Planeamento e Gestão*. Nestes casos, *os Planos de Pormenor têm como objectivo o aprofundamento do contexto pré-definido e são utilizados como reserva de flexibilidade por forma a remeter para fases seguintes de planeamento a consolidação de uma política*. Concluindo-se: *Só em regime de excepção foi referido que a encomenda de planos está intimamente relacionada com a optimização da infra-estruturação e com a concretização sistemática de acções urbanísticas previamente programadas*. Alertando para uma situação, mais frequente do que seria recomendável, em que: *A ausência de uma clara objectivação política e técnica origina, por vezes, a encomenda de uma figura de plano indevida. São disto exemplos os casos de Planos de Pormenor elaborados para apoio à gestão urbanística, ou para viabilizar uma desafecção da RAN ou REN (...)*.

<sup>(37)</sup> SÁ, Manuel F. "Planos Operativos de Escala Intermédia – Caracterização Técnica e Arquitectónica", Sociedade e Território n.º33.

Começa-se pela figura do **Plano Director Municipal** que, não obstante corresponder a outro nível de planeamento, interessa pelas observações que são feitas, esclarecedoras da divergência de algumas opiniões sobre a vocação de cada instrumento, ou, melhor, da sua (ou não) articulação:

1º: os primeiros (e raros, pois só foram aprovados três!) PDM, eram definidos pelo DL 208/82, de 26 de Maio, que concebia a figura do PDM como *um Plano simultaneamente físico e estratégico*.

2º: os segundos (e a larga maioria) resultaram do DL 69/90, de 2 de Março, que começando por lhes impor um prazo para a sua elaboração, *lhes retira o carácter estratégico*, passando *a ser eminentemente físicos*.

3º: essa alteração do panorama nacional, traduziu-se na criação de condições *para iniciar um processo sistemático de ordenamento de território, de base concelhia*, apesar de *a sua operacionalidade estar comprometida pela ausência de legislação complementar adequada*.

Sobre a elaboração e **gestão destes Planos**, é revelador as incompreensões, ou mesmo omissões, as fragilidades instrumentais, que remetem para o desvirtuamento dos objectivos, devido a uma *aplicação minuciosa e legalista (...) parece ter transformado esta figura num Plano de Pormenor à escala 1/10.000. Aquilo que parecia ser um plano de estrutura, de definição de classes de espaços, de reservas, dos grandes canais de infra-estruturas, passou a ser utilizado como um plano de gestão urbanística de grande rigidez*. Observe-se que os entrevistados manifestaram a necessidade de *não esgotar as figuras de planeamento com o PDM, considerando essencial a utilização adequada de outros instrumentos, designadamente, do Plano de Urbanização e do Plano de Pormenor*. Embora, e talvez por existirem dificuldades nesse âmbito, outros exprimem-se no sentido de que *a pormenorização de alguns PDM é insuficiente, não permitindo a sua adequada utilização como instrumento de gestão urbanística (...) foram identificadas intenções de revisão dos Planos Directores, que serão processadas à esc. 1/5.000. Na verdade, referem, poder-se-ia optar por desenvolver aproximações à questão urbana e à estruturação dos aglomerados urbanos, no seio do próprio Plano Director*. Polémica não encerrada, pelo que, se depende das características dos territórios visados, também decorre da interpretação e expectativas dos técnicos, que defendem, por ex.º *que a escala 1/10.000 é a que permite uma melhor articulação entre as opções estruturais e a gestão do território*. Outra crítica recorrente, prende-se com a contradição devida a *uma forte regulamentação urbanística que não é acompanhada por estratégias de estruturação do espaço urbano, nem ditada por opções desenvolvidas e testadas para a realidade que se pretende ordenar*.

<sup>(37)</sup> SÁ, Manuel F. "Planos Operativos de Escala Intermédia – Caracterização Técnica e Arquitectónica", Sociedade e Território n.º33.

Isto é, menospreza-se o carácter estratégico do instrumento, reduzindo-se a concretização de objectivos estruturantes, dependente de uma leitura flexível, pro-activa e mais responsável por parte dos técnicos. Questão essa, relacionada com as opções (e diferenças) verificadas a nível da definição dos parâmetros urbanísticos, porque, efectivamente, *existem diversos tipos (...) que se distribuem entre duas situações extremas: os que se baseiam na definição de critérios morfológicos (alinhamentos, cérceas, tipos, etc), para regularem a gestão do território, não definindo parâmetros quantitativos de ocupação do solo; outros que impõem estes parâmetros (índices urbanísticos, coeficientes de ocupação do solo, etc) esquecendo a vertente morfológica que permite desenhar o território.*

Em seguida, apresentam-se os resultados relativamente aos **Planos de Urbanização**, começando por se constatar o seguinte: *Detectaram-se grandes dúvidas quanto ao desempenho dos Planos de Urbanização, o que se reflecte no reduzido nível de utilização desta figura de plano.* Prosseguindo: *Se, na generalidade, é muito escassa a utilização de Planos de Urbanização, ainda mais rara é a elaboração dos PU que utilizem o desenho como instrumento de planeamento e que contenham informação orientada para a reestruturação do tecido urbano, ou seja, planos que participem, de forma coerente, na conformação do espaço urbano e contribuam para uma gestão urbanística clara e eficaz.* Seguindo-se ainda, esta outra crítica, muito relevante, na medida que transparece uma posição, que explica algumas opções, relativamente a uma dúvida frequente: *Verifica-se também uma generalizada opção pelos PP em detrimento dos PU, o que se considera surpreendente face ao potencial que o Plano de Urbanização possui ao nível da gestão e desenho da cidade.* Justificando alguns equívocos, como este: *É frequente existir a convicção de que os Planos de Urbanização apenas se aplicam à totalidade de aglomerados urbanos e de que para estudar um sector de cidade deverá ser elaborado um Plano de Pormenor.* Ou, *a convicção de que os Planos de Urbanização, tal como são vulgarmente entendidos, nem classificam e regulam adequadamente, nem desenhavam convenientemente o território.* Levando a que se opte por Planos de pormenor e, consequentemente, se verifique (...) *posteriormente que o desenho fixado nesses planos é excessivo ao desenvolvimento do processo, pela natureza vinculativa que possuem.* Observação que poderá explicar uma das maiores das fragilidades que se apontam a esta figura de plano, e, eventualmente, apontar pistas para mudanças que se devem implementar passando, necessariamente, mas não só, pela **escolha correcta dos planos**, que se baseie no seu correcto entendimento, e, na confiança sobre a celeridade da tramitação, numa disjunção inclusiva, se imaginássemos uma futura reformulação documental e procedimental.

<sup>(37)</sup> SÁ, Manuel F. "Planos Operativos de Escala Intermédia – Caracterização Técnica e Arquitectónica", Sociedade e Território n.º33.

Aliás, é justamente pelo **reconhecimento da excessiva rigidez** que se introduz o problema relativamente aos Planos de Pormenor, que acaba por penalizar aquela que é a sua vocação, decorrente da escala de trabalho, de proporcionar **uma leitura mais objectiva e detalhada, do desenho das formas e dos espaços públicos correspondentes**, indispensável ao desenvolvimento e definição das soluções urbanísticas. Ou seja, o problema não estará, obviamente, numa aproximação à escala arquitectónica, no desenho e na análise das questões que envolvem a arquitectura, mas é apenas e somente devido à rigidez desse mesmo desenho. Não é portanto de se estranhar que se tenha verificado um consenso sobre a ***necessidade de os flexibilizar, no que respeita ao vínculo das opções urbanísticas nele contidas.*** Criticando-se em seguida, e partindo de uma observação corrente, e significativa, pois poderá servir de guia à reformulação do seu conteúdo: *Os graus de informação e certeza não são uniformes em toda a área sujeita ao Plano de Pormenor. No entanto as propostas nele contidas apresentam igual e generalizado grau de definição e vinculação.* O que vem sugerir a inclusão de certas inovações, já ensaiadas, a pista que se identifica com os planos de regulação, ou geometria variável... que consiste em métodos, regras que orientam procedimentos em função das verificações de determinadas condições, e que, se aplicados na elaboração dos planos, permitem assegurar uma certa flexibilidade, capacidade de adaptação às mudanças, imprevistas, ou com diferentes níveis de exigência, de desenho num dado território e tempo.

Algo que está nos antípodas da observação (quase caricaturalmente!) a propósito da **rigidez formal**, que se associa a esta figura de planeamento, expressa no seguinte: (...) *existem incoerências evidentes entre o conteúdo, o programa estabelecido e a forma e volumetria fixados no Plano. Efectivamente, surgem planos onde os valores quantitativos preconizados implicam uma reformulação da volumetria proposta.* Rigidez, que é também processual, de tal ordem, que se diz em jeito de desabafo(!), porque põe em questão a razoabilidade, o bom senso, que deveria existir: *Por vezes são apresentadas propostas diferentes das consagradas num Plano de Pormenor, que respeitam os parâmetros definidos e que recebem unanimidade de aceitação, mas que não poderão ser viabilizadas face às dificuldades e morosidade necessárias à aprovação, porque implicam uma alteração do Plano.*

Outra crítica refere-se à **rápida desactualização** destes planos, em parte, pelo *seu detalhe e rigidez (...)* *esta acelerada desactualização deve-se também à ausência de instrumentos e meios de concretização desses Planos.* Uma observação que, hoje em dia, perdeu alguma da pertinência, em face dos mecanismos de Programação, Sistemas de Execução e Compensação, previstos no Decreto-Lei 380/99.

<sup>(37)</sup> SÁ, Manuel F. "Planos Operativos de Escala Intermédia – Caracterização Técnica e Arquitectónica", Sociedade e Território n.º33.

No entanto, e perante a **burocracia e morosidade**, nomeadamente para a alteração e/ou aprovação, constata-se que *um Plano de Pormenor só vale a pena se existir ou se permitir criar capacidade de investimento no local, a curto prazo. Caso contrário arrisca-se a tornar-se num instrumento de «congelamento da área» por ele abrangida.* Talvez por isso, fosse correcta a sua utilização, apenas quando consequente com as suas qualidades: *para enquadrar um equipamento, para desenhar uma imagem urbana em localizações muito específicas ou para fixar negociações com privados (...)* ou seja, neste ponto de vista, quando fosse necessário fixar com objectividade e rigor uma dada forma, a correspondente repartição de direitos, resultante de um acordo já alcançado. O que é uma situação muito particular, ou excepcional, se normalmente não há certezas sobre as necessidades futuras, pelo que: *não deve ser utilizado de forma sistemática, orientado para a gestão do território.*

Em resposta a necessidades práticas, compreensíveis pela velocidade e incerteza dos acontecimentos, situação bastante comum em gestão urbanística, diz-se: *Como contraponto ao Plano de Pormenor é frequente a proposta de criação de uma nova figura de Plano que possa aliar as funções regulamentares às projectuais, embora estas não sejam vinculativas. Neste caso, a função normativa deveria aproximar-se do nível regulamentar de um Plano de Urbanização podendo, no entanto, sugerir propostas mais formalizadas, que orientassem determinadas soluções (...)* Ter-se-ia, portanto, um plano que define e regulamenta a ocupação do solo, bem como a configuração base da sua estruturação urbanística, juntamente com algumas sugestões de desenho a desenvolver na concretização das acções urbanísticas.

De notar que, mesmo as variantes aos PP, previstas no DL 380/99, e subsequente DL 310/03, que veio introduzir algumas alterações, deixaram de (formalmente) existir nas novas alterações, introduzidas pelo DL 316/07, ao preconizarem a substituição das 'modalidades simplificadas' por 'modalidades específicas', reduzindo o número de variantes, a apenas três: o plano de intervenção no espaço rural; o plano de pormenor de reabilitação urbana; e o plano de pormenor de salvaguarda.

Sendo a justificação dessa revisão, e tal como vem no preâmbulo do referido diploma, a seguinte: (...) *foi substituída a figura dos planos de pormenor de modalidade simplificada, cuja utilização se vinha revelando de difícil operacionalização prática, sem que a especificidade do respectivo regime procedimental evidenciasse ganhos de eficiência, (...).* Algo surpreendente, dado ser credível que as dificuldades de operacionalização sejam outras (externas aos instrumentos). E que, só vem reforçar aquela que se assume como a única alternativa legal expedita, e que é o recurso ao loteamento, sem os mesmos procedimentos, ou nível de exigência.

<sup>(37)</sup> SÁ, Manuel F. "Planos Operativos de Escala Intermédia – Caracterização Técnica e Arquitectónica", Sociedade e Território n.º33.



Elucidativos são estes dois exemplos onde se terá preterido essa figura, encontrando instrumentos igualmente válidos e oficiais, em 'projectos' com objectivos completamente diferentes, um claramente de urbanização, outro com um sentido de preservação, como é por ex.º o **Plano de Urbanização do Vale de Santo António** ou, para uma área consolidada, o **PUALZE - Plano de Urbanização da Av. da Liberdade e Zona Envolvente**, ambos apresentados em 2006 e do mesmo autor.

Sobre o primeiro, e pelo seu interesse, transcreve-se a justificação exposta no documento oficial, onde, no seguimento da apresentação das plantas de Enquadramento e Zonamento, se esclarece o teor da Planta de Apresentação: *constitui um eventual cenário da implantação e caracterização do edificado, no pressuposto que foi cumprido o regulamento do PU, não possuindo, por conseguinte, qualquer função vinculativa.*<sup>(38)</sup>

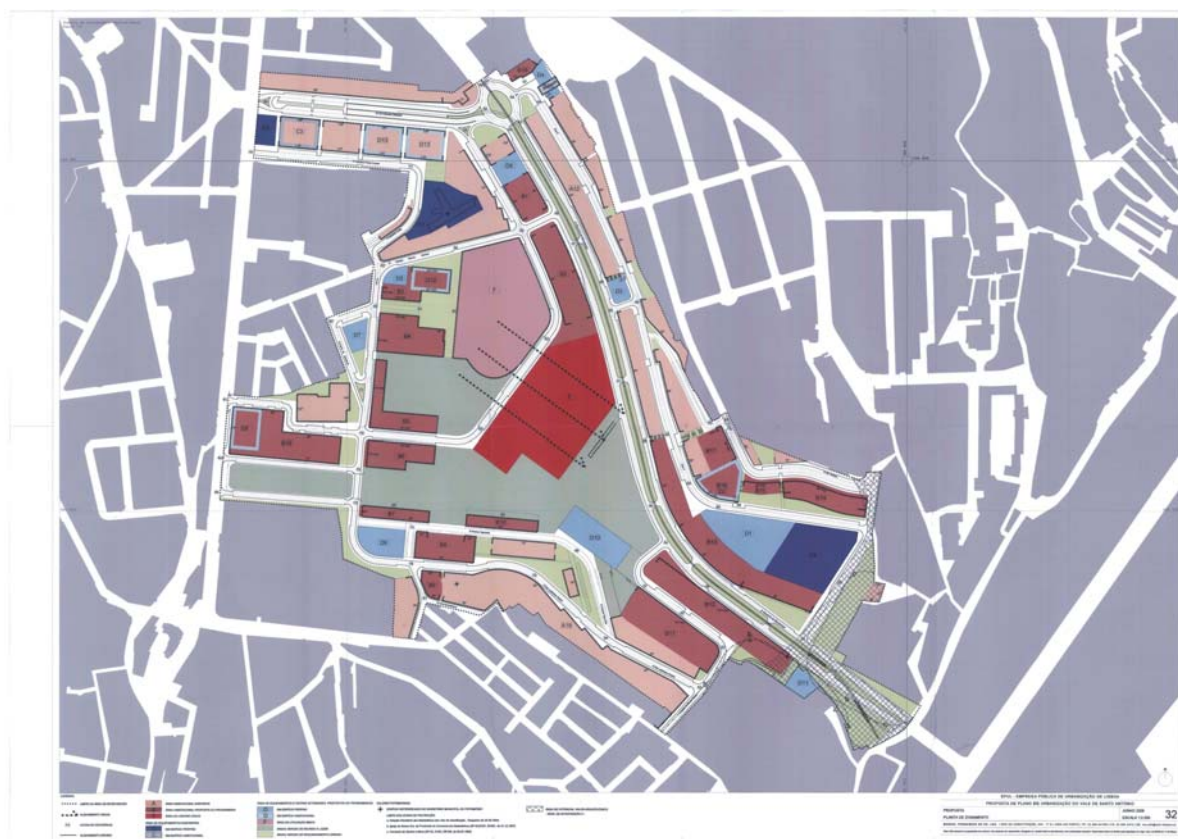


Fig. 38: Plano de Urbanização do Vale de S.º António: EPUL - Manuel Fernandes de Sá, arq.º  
Fonte: CML

<sup>(38)</sup> SÁ, Manuel F. (2006) "EPUL – Proposta de Plano de Urbanização do Vale de Santo António".

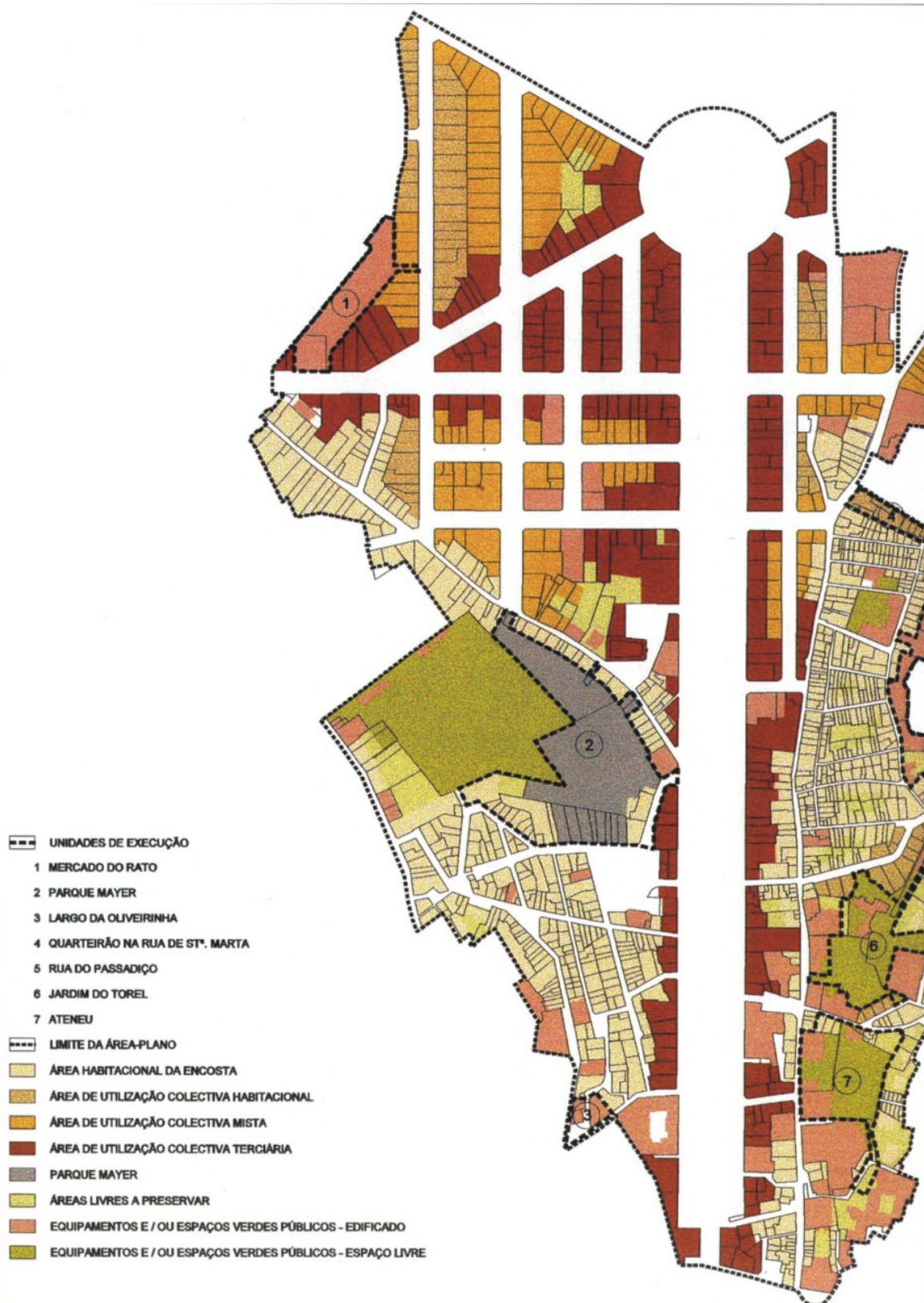


Fig. 39: PUALZE - Plano de Urbanização da Avenida da Liberdade: Manuel Fernandes de Sá, arq.tº  
 Fonte: Revista LXF – Lisboa Futura n.º 05, Setembro 2005, p. 117

Como nota de curiosidade, até pela divulgação obtida junto do público, registre-se que o PUALZE, estabelece dentro da área de intervenção, a definição de sete sub-áreas, objecto de uma atenção especial (com certeza, em fases ou tempos diferentes), na forma de Unidades de Execução, sendo uma delas, o polémico (e sempre adiado!) projecto para o Parque Mayer.

Dentro da mesma ordem de ideias, visando a procura de soluções de recurso, expeditas e eficazes para serem utilizadas na prática corrente, nomeadamente em gestão urbanística, acrescenta-se: *Algumas câmaras possuem estudos urbanísticos do âmbito dos Planos de pormenor que, pelos motivos atrás citados, apenas serão levados a aprovação em caso de litígio com os particulares, no desenvolvimento do processo negocial.* <sup>(39)</sup>

Outra razão, igualmente esclarecedora e relacionada com o tema inicial, é a interpretação da sua elaboração, pela **legitimação social**, ou, declaradamente, pela **capacidade de concertação** de interesses, justificando a *elaboração dos Planos em estreita relação com os proprietários dos terrenos abrangidos. Desta forma o planeamento é acompanhado e participado por todos os intervenientes, garantindo o acordo da maioria com as propostas elaboradas. Estes planos garantem a negociação dos terrenos e não são, em regra, submetidos a aprovação superior, evitando todo o processo de tramitação e a rígida fixação da negociação. Os planos elaborados para sustentar a negociação são em tudo semelhantes aos legislados, mas não se transformam em regulamentos administrativos, o que permite que possam sofrer ajustes a prazo.*

Ou seja, e numa grande maioria de situações está-se a usar um modelo de instrumentos de planeamento pensado para determinados objectivos, que justificam uma dada tramitação, mas que, pelas consciências das dificuldades legais, da extrema morosidade, tende a manter-se como uma alternativa de procedimentos de um *Planeamento informal (...)* que, *tem como principais funções, a operacionalização de processos e procedimentos de gestão urbanística e a concretização de acções de urbanização.* Evitando as dificuldades processuais e administrativas já apontadas, só recorrendo ao modelo oficial em situações muito específicas, de recurso, quando exista necessidade de imposição de certas opções, que, por ex.º, impliquem o *afrontar os interesses particulares, em defesa dos interesses colectivos.*

<sup>(39)</sup> SÁ, Manuel F. "Planos Operativos de Escala Intermédia – Caracterização Técnica e Arquitectónica" Sociedade e Território nº33.

O tema do **planeamento informal**, apresenta várias 'nuances', entre as quais<sup>(40)</sup> estão as figuras: *de Estudo de Pormenor, de Estudo de Quarteirão, de Plano de Alinhamentos e Cérceas, de Estudo de Conjunto, de Estudo Prévio de Plano, de Arranjo Urbanístico, mas principalmente de Estudos Urbanísticos*. Um tema que poderá sugerir soluções e procedimentos mais eficazes, por comprovar, atendendo à sua **generalização** – vidé debate DPA - se há uma inoperância instrumental, que justifica essas alternativas e, talvez, uma possível oficialização – nesse sentido, há que referir as ex-Modalidades Simplificadas de Planos de Pormenor, previstas no nº 2 do art.º 91 (Conteúdo material dos PP) do Decreto-Lei 380/99, e confirmadas no nº 4 da Portaria nº 138/2005 – desde que... não implicando um desvirtuamento, que retire a capacidade de ajustamento às especificidades, uma cautela, aliás, ilustrada na portaria regulamentar, onde, a propósito do conteúdo das Modalidades Simplificadas, diz-se: *o regime contido na presente portaria pode ser ajustado de forma fundamentada, devendo ser garantida a correcta fundamentação técnica e caracterização urbanística, face à especificidade do conteúdo de cada plano*.

Voltando ao Inquérito, diz-se: *A utilização generalizada de instrumentos de planeamento informais surge como resposta à rigidez das figuras de planeamento instituídas. São defendidos porque, não sendo legalmente eficazes, permitem desenvolver reajustamentos e negociações com particulares, apoiadas num plano que define as regras básicas da gestão para a área em estudo(...) podem, evidentemente, colocar-se problemas de ordem ética e legal, razão pela qual se entende que se deveriam analisar as sua potencialidades e regulamentá-los ou revertê-los para uma figura de plano institucionalizada*. O que, aparentemente, se fez, não incluindo, por ex.º os Estudos de Conjunto.

Sobre a **interpretação e posição da Administração** perante o uso destas alternativas, mesmo que complementares das oficiais, junta-se o seguinte comentário, pelo seu interesse nesta discussão, inserido na Resolução de Conselho de Ministros nº 15/2006, relativa à ratificação do PU da póvoa de Varzim, onde se lê: *É de referir que os estudos de enquadramento mencionados (...) constituem meros instrumentos técnicos de trabalho que não podem ser exigidos no âmbito dos pedidos de licenciamento ou de autorização de operações urbanísticas nem constituir fundamento para o seu indeferimento por falta de previsão legal*. Aliás, dificuldade sintomática de não haver abertura à flexibilidade, discordando da terminologia adoptada, mesmo sem riscos de interpretação, decorrente das intenções e carácter estratégico do plano, quando, por ex.º, se comenta: *Salienta-se ainda que (...) a referência a «orientações» deverá ser entendida como a «regras», uma vez que os regulamentos administrativos são constituídos por normas jurídicas de carácter vinculativo*.

<sup>(39)</sup> SÁ, Manuel F. "Planos Operativos de Escala Intermédia – Caracterização Técnica e Arquitectónica" Sociedade e Território nº33.

Não obstante, e segundo os autores do Inquérito<sup>(39)</sup>: *Importa referir que o planeamento informal se encontra, normalmente, enquadrado pelo Plano Director Municipal, ou pelo Plano de Urbanização, traduzindo-se em estudos que não são remetidos para ratificação mas que são, por vezes, submetidos a aprovação Municipal, o que lhes confere credibilidade e formalidade no universo local.*

Em resposta a uma certa fragilidade legal, aborda-se a alternativa constituída pelo **Loteamento Urbano**. Que oferece a formalização (mínima) requerida em termos processuais, sem se ficar condicionado a tramitações, ou compassos de espera infundáveis, mesmo quando se recorre a formas simplificadas de PP (objecto de substituição). Segundo o Inquérito, trata-se de *outro processo de desenvolvimento de acções urbanísticas, que se pode considerar informal (...) um processo despoletado pela pressão dos particulares ou por iniciativa camarária, que culmina com a acção formal de apresentação dos projectos de loteamento por parte dos particulares, mas cujo desenvolvimento, elaboração e execução das propostas cabe à câmara municipal.*

Rematando com a observação: *Este tipo de actuação, baseada em estudos informais de planeamento, é imprescindível ao processo de gestão urbanística municipal, no sentido da resolução objectiva dos problemas, em oposição à concretização das intervenções parcelares sucessivas. Trata-se de uma fase necessária ao enquadramento de qualquer medida ou tomada de decisão e ao enquadramento de pretensões avulsas, porque adaptados à realidade e à sua evolução.*

Porque, subjacente à problemática anterior está a **eficácia**, ou melhor, a questão dos *níveis de concretização dos planos*. É unânime a *necessidade de os políticos definirem com rigor o que é interesse público*, ou a *necessidade de estabelecer objectivos políticos e consequentes bases programáticas que fundamentem a elaboração e o conteúdo dos planos*. Tal como, a afirmação de que as decisões, *deviam ser previamente negociadas, como condição da sua viabilização*.

Outro facto, refere-se à *incapacidade e descrédito no que respeita à concretização das acções de planeamento propostas*, reflexo da rigidez administrativa, incompatível com o facto da *gestão da cidade passa muitas vezes pela gestão das oportunidades*. Criticando-se a *ausência de instrumentos legais que permitam a eficaz concretização de uma política de solos operativa*, acusando a actual Lei dos Solos, de dificultar a aquisição de terrenos por parte das câmaras, fragilizar a sua capacidade negocial.

Ou, as condicionantes da geometria do cadastro, que não deveriam prejudicar a qualidade das soluções urbanísticas, alertando-se para a necessidade de encontrar soluções (hoje, facilitadas) de *alcançar a disponibilidade do solo e a equidade na repartição de encargos e benefícios*.

<sup>(39)</sup> SÁ, Manuel F. "Planos Operativos de Escala Intermédia – Caracterização Técnica e Arquitectónica" Sociedade e Território nº33.

Observa-se<sup>(39)</sup> que: *uma das grandes dificuldade na implementação de acções urbanísticas prende-se essencialmente com a questão da propriedade do solo. A promulgação do DL 152/82, de 3 de Maio, determinou a obrigatoriedade de criação de Áreas de Desenvolvimento Urbano prioritário e de Áreas de Construção Prioritária(...)* Apesar do carácter obrigatório e da instituição de uma ferramenta, destinada a *dar solução à implementação de acções urbanísticas em situações de propriedade repartida e de programar o faseamento (...) ao que se sabe, e apesar de algumas tentativas, nenhum processo de ADUP foi desenvolvido com êxito.* Entre as razões está o *grande peso processual e burocrático*, mas, e principalmente(?), a *impopularidade*, a **falta de determinação** dos autarcas.

Concluindo-se que muita da inoperância advém da natureza do *relacionamento entre a administração central, a administração local e o sector privado*. Com as habituais críticas, acerca do **centralismo vigente**, do **pesado controlo**, como que compensando uma **alegada discricionariedade** local.

*A Administração Central, no cumprimento do instituído dos planos, tem revelado inflexibilidade na avaliação e resolução das incongruências detectadas, e não demonstra uma agilidade capaz de absorver as iniciativas decorrentes da transformação da realidade e das oportunidades não previstas, que implicam a redefinição de estratégias de planeamento e a consequente alteração dos Planos. É naturalmente sentida a falta de instrumentos que permitam concretizar atempadamente iniciativas urbanísticas em casos de manifesto interesse público.*

O que remete para a problemática do uso da figura da **expropriação**, que, raramente é usada, apenas em situações extremas... sendo uma questão retomada nos **Polis**, ou nas **SRU**, onde se pretende mudar a dinâmica de concretização, desdramatizando o recurso a estes mecanismos, iniciado com a declaração de interesse público de **Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística**.

*A Administração Local, particularmente a sujeita a forte pressão urbanística, tende a reconhecer que o resultado da aplicação de um modelo de gestão urbanística impositivo, determinístico e policial, não surte os proveitos desejados e tende a perceber, em contrapartida, as virtudes dos resultados de uma maior complementaridade, participação e cooperação do sector privado, no processo de urbanização.* Observação que não nos deve surpreender. Tal como esta outra, relevante:(...) *a actividade técnica ligada à administração e gestão do território está longe de assumir um papel activo e preponderante. É notório, nestes casos, a existência de um grande défice na abordagem da questão urbana por parte dos políticos e uma grande dificuldade em estabelecer contacto entre técnicos e políticos.*

<sup>(39)</sup> SÁ, Manuel F. "Planos Operativos de Escala Intermédia – Caracterização Técnica e Arquitectónica" Sociedade e Território nº33.



VALIDADE OU RECONHECIMENTO OFICIAL		OBJECTO	CARÁCTER	TIPO OU FORMULAÇÃO LEGAL	
INFORMAL	SUBSTITUÍDO				
DESIGNAÇÃO:					
PLANO DE URBANIZAÇÃO	-	SIM (PMOT)	ORGANIZAÇÃO ESPACIAL (ESTRUTURA)	ORIENTADOR (ZONAMENTO)	REGULADOR (VARIÁVEL?)
PLANO DE PORMENOR	-	SIM (PMOT)	ORGANIZAÇÃO ESPACIAL (DESENV E CONCRETIZAÇÃO)	VINCULATIVO (OPERATIVO)	REGULAMENTAR (FIXO)
MODALIDADES ESPECÍFICAS:					
PLANO DE PORMENOR DL 316/2007	-	SIM (PMOT)	ORGANIZAÇÃO ESPACIAL E TRANSFORMAÇÃO (DESENVOLVIMENTO) E (CONCRETIZAÇÃO)	VINCULATIVO (OPERATIVO)	REGULAMENTAR (FIXO)
	-	SIM (PMOT)			
	-	SIM (PMOT)			
MODALIDADES SIMPLIFICADAS:					
PLANO DE PORMENOR DL 310/2003 DL 380/99	-	SIM (PMOT)	ORGANIZAÇÃO ESPACIAL E TRANSFORMAÇÃO (DESENVOLVIMENTO) E (CONCRETIZAÇÃO)	VINCULATIVO (OPERATIVO)	REGULAMENTAR (FIXO)
	-	SIM (PMOT)			
	-	SIM (PMOT)			
	-	SIM (PMOT)			
PROJECTO URBANO					
UNIDADES DE EXECUÇÃO	-	SIM	EXECUÇÃO (CONCRETIZAÇÃO)	VINCULATIVO (OPERATIVO)	CONTRATUAL (FIXO)
PROJECTOS DE LOTEAMENTO	-	SIM	EXECUÇÃO (CONCRETIZAÇÃO)	VINCULATIVO (OPERATIVO)	ALVARÁ (FIXO)
ESQUEMA DIRECTOR	SIM	?	CONCERTAÇÃO (DESENVOLVIMENTO)	ORIENTADOR (OPERATIVO)	ESQUEMATICO (FLEXIVEL)
ESTUDIOS DE CONJUNTO	SIM	?	ENQUADRAMENTO (DESENVOLVIMENTO)	ORIENTADOR (OPERATIVO)	REGULADOR (SEMI-FLEXIVEL)

PORTARIA 138/2005	CONTEUDO DOCUMENTAL:
REGULAMENTO RELATORIO (ANEXO) PROGRAMA (ANEXO)	P. DE ZONAMENTO P. DE CONDICIONANTES P. DE ENQUADRAMENTO P. SITUAÇÃO EXISTENTE P. DE INFRA-ESTRUTURAS CARTA ESTRUT. ECOLOGICA EXTRACTOS DE PMOTS PARTICIPAÇÕES (RECEBIDAS)
PLANO DE URBANIZAÇÃO	PLANO DE URBANIZAÇÃO
REGULAMENTO RELATORIO (ANEXO) PROGRAMA DE EXECUÇÃO DAS ACCÕES E PLANO DE FINANCIAMENTO (ANEXO)	REGULAMENTO RELATORIO (ANEXO) PROGRAMA DE EXECUÇÃO DAS ACCÕES E PLANO DE FINANCIAMENTO (ANEXO)
P. DE IMPLANTAÇÃO P. DE CONDICIONANTES P. DA SITUAÇÃO E TRANSF. FUNDIARIA P. DE ENQUADRAMENTO P. SITUAÇÃO EXISTENTE P. LICENÇAS/AUT. EMITIDAS P. MODELAÇÃO TERRENO EXTRACTOS DE PMOTS PARTICIPAÇÕES (RECEBIDAS)	P. DE IMPLANTAÇÃO P. DE CONDICIONANTES P. DA SITUAÇÃO E TRANSF. FUNDIARIA P. DE ENQUADRAMENTO P. SITUAÇÃO EXISTENTE P. LICENÇAS/AUT. EMITIDAS P. MODELAÇÃO TERRENO EXTRACTOS DE PMOTS PARTICIPAÇÕES (RECEBIDAS)
PLANO DE PORMENOR	PLANO DE PORMENOR

PORTARIA 138/2005  
CONTEUDO DOCUMENTAL:

REGULAMENTO RELATORIO (ANEXO) PROGRAMA (ANEXO)
P. DE ZONAMENTO P. DE CONDICIONANTES P. DE ENQUADRAMENTO P. SITUACAO EXISTENTE P. DE INFRA-ESTRUTURAS CARTA ESTRUCT. ECOLOGICA EXTRACTOS DE PMOTS PARTICIPACOES (RECEBIDAS)

REGULAMENTO RELATORIO (ANEXO) PROGRAMA DE EXECUCAO DAS ACCOES E PLANO DE FINANCIAMENTO (ANEXO)
P. DE IMPLANTACAO P. DE CONDICIONANTES P. DA SITUACAO E TRANSF. FUNDIARIA P. DE ENQUADRAMENTO P. SITUACAO EXISTENTE P. LICENCAS/AUT. EMITIDAS P. MODELACAO TERRENO EXTRACTOS DE PMOTS PARTICIPACOES (RECEBIDAS)

Fig. 40: Quadro Comparativo entre Instrumentos Urbanísticos:  
Formais/Informais, Orientadores/Vinculativos, Concepção/Implementação.



### III. CARACTERIZAÇÃO.

#### 3.1. O carácter estratégico.

Sendo frequente confrontarmo-nos com diversas interpretações, em boa parte resultantes dos vários tipos de intervenções, com programas e situações diferenciadas, vai-se procurar identificar as recorrências, ou seja, as invariantes, de modo a pôr em evidência os traços distintivos, a avaliar o seu peso relativo, a ter uma noção do seu grau de importância.

O carácter **estratégico** é naturalmente um deles e deve ser interpretado não apenas como resultante da articulação superior, da sua **inserção num sistema de planeamento**, envolvendo diferentes escalas e patamares de decisão, procedimentos para a definição prévia de objectivos, subsequente estabelecimento de prioridades, etc mas e convirá sublinhar, enquanto **modo de actuação**. Isto é, afirmação dos 'princípios' que orientam e capacitam a gestão de uma dada realidade física, por forma a fazer face a um rol de problemas que tendem a ser bastante complexos, a dar resposta a um conjunto de desafios, marcados pela incerteza, pelo acelerado desenrolar dos acontecimentos, exigindo a adaptação das decisões à sua especificidade, suficiente abertura e flexibilidade na sua revisão.

Nesse sentido, as qualidades (e condições) que se podem considerar recorrentes são:

**- Integração num todo urbano, ao reflectir uma estratégia superior.**

Pelo seu enquadramento numa ideia ou visão global, no(s) desígnio(s) que melhor se identifique(m) com o contexto presente, com os objectivos de desenvolvimento económico e da competitividade, em coerência com as políticas formuladas, em articulação com outras intervenções e orientações...

Trata-se de um aspecto estratégico, mas entendido no sentido da interligação das propostas e acções relativamente a um enquadramento geral, a um dado 'edifício' formal de planeamento.

**- Pro-actividade, ao pretender antecipar-se às dinâmicas locais.**

Antecipando ou acelerando essas dinâmicas, tendo em vista o seu redireccionamento, aproveitamento as potencialidades locais, quantas vezes inexplicavelmente ignoradas, ou latentes.

Reflecte a **qualidade dos objectivos**, ou os princípios do planeamento estratégico, com aplicação à escala de uma parte de cidade, formulando os conteúdos e os moldes de implementação.

E uma **atitude**, embora muitas vezes descurada, devendo manifestar-se permanentemente, a começar nas pequenas decisões, até à forma de organização e gestão de todo o processo.

- Operacionalidade, se a finalidade é a concretização de acções.

O Projecto Urbano, até por definição intrínseca de 'projecto', sugere uma interpretação centrada na ferramenta cujo objectivo primeiro é a concretização de um dado programa, estudo ou proposta formal, mas cuja consequência prática é a gestão de todas as componentes disciplinares, recursos, etc que se mostrem indispensáveis para a realização de uma determinada transformação urbana. Assim, se num sentido mais lato deveria englobar desde o delinear de estratégias, ou objectivos, traduzíveis num plano de acção, numa acepção mais estrita, refere-se à problemática da execução técnica de um conjunto de acções, numa fase que se convencionou designar de **operacionalização** no terreno.

Naturalmente, trata-se de uma etapa fundamental, com dificuldades e métodos próprios, da qual depende a realização das metas traçadas, a possibilidade de, literalmente, dar forma (e, provavelmente sentido) às ideias e expectativas dos intervenientes, sejam eles actores ou simples destinatários.

*«L'urbanisme opérationnel est un ensemble d'actions, conduites ou contrôlées par les pouvoirs publics, qui peuvent avoir pour objet la fourniture de terrains équipés (aménagement), la construction de bâtiments ou le traitement de bâtiments existants (rénovation, restauration, réhabilitation). Les mécanismes actuellement les plus utilisés en France sont la zone d'aménagement concerté (ZAC) et le lotissement.*

*En fait, les objectifs poursuivis sont aussi divers que les modes de réalisation. Les opérations d'urbanisme peuvent comporter des acquisitions foncières, la réalisation d'équipements dits «d'infrastructure» (voirie, par exemple) ou de «superstructure» (par exemple, les stades), des constructions (par exemple, ZAC, lotissement), des restaurations d'habitations existantes, ou même des politiques conduites hors du code de l'urbanisme, comme la résorption d'habitat insalubre (RHI) ou le «développement social des quartiers».*

*Quant aux maîtres d'ouvrage de l'urbanisme opérationnel, ils peuvent être des collectivités publiques (État ou collectivités territoriales), mais aussi des organismes qui ont reçu délégation de leur part: sociétés d'économie mixte (SEM), établissements publics industriels commerciaux, offices publics HLM, établissements publics agréés et même dans certains cas des organismes privés.»*

*(Source: Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement)<sup>(40)</sup>*

<sup>(40)</sup> (Glossaire) "Fabriquer la Ville – Outils et méthodes: les aménageurs proposent", p.223.

- Estruturante, ao propor mudanças substantivas, de infra-estruturas.

Ao dar preferência a projectos estruturantes, concretizando **mudanças substantivas** no terreno, desenhando ou melhorando infra-estruturas públicas, numa escala e abrangência invulgares, do ponto de vista do sistema de redes técnicas e do desenho de espaços colectivos, em claro contraste com a maioria das práticas correntes, imediatistas ou redutoras, por se limitarem à realização de obras de fachada, em acções de mera cosmética.

Seja num cenário urbano tradicional, seja numa periferia, embora talvez mais premente nesta última, confirma-se que só uma atitude descomprometida, corajosa e indo ao encontro da origem dos problemas, sem limitações apriorísticas, que são a causa de muitos dos adiamentos, para além de uma crónica omissão e desresponsabilização da administração, é que garante a concretização de soluções minimamente eficazes, capazes de quebrar os, assim chamados, 'ciclos viciosos'.

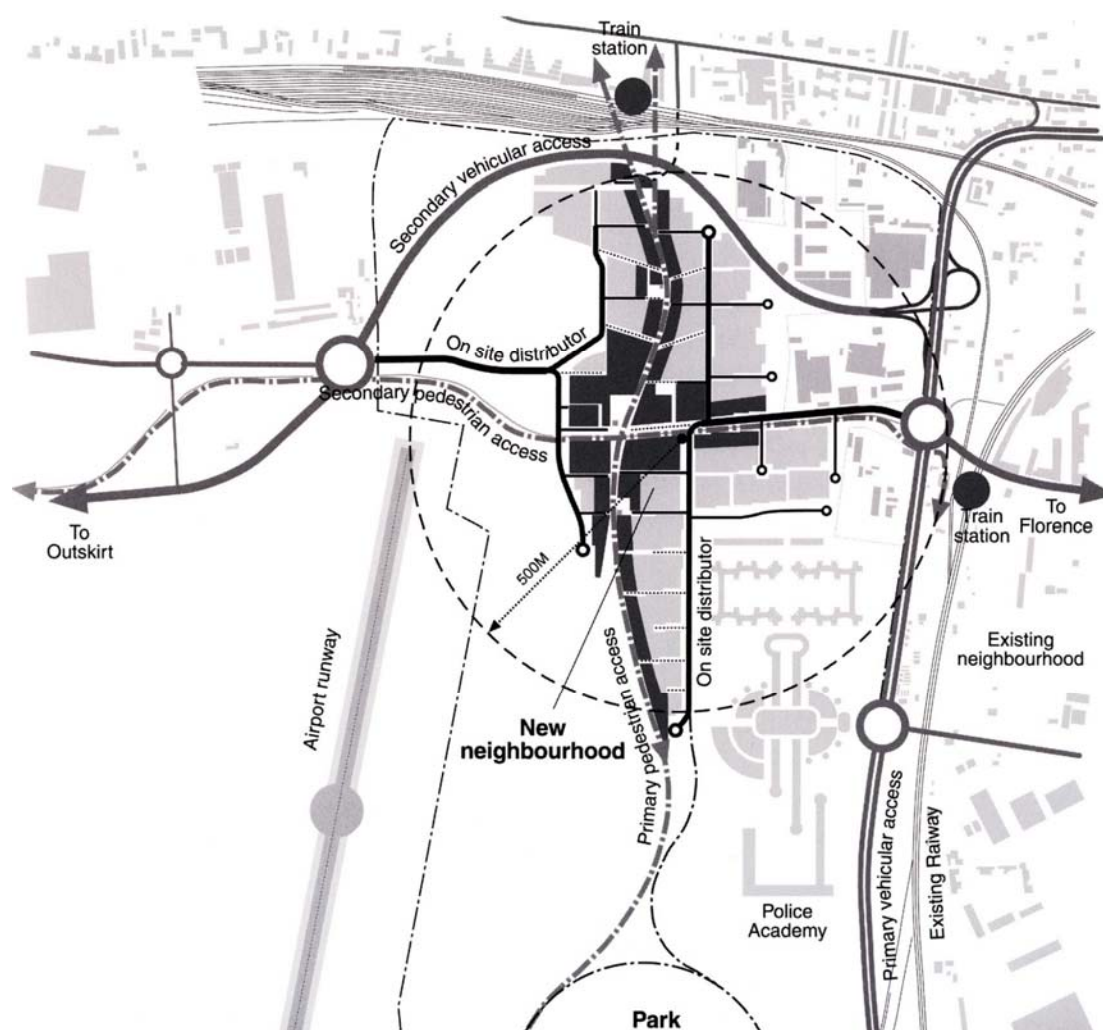


Fig. 41: Proposta para a requalificação de uma periferia em Florença: Richard Rogers Partnership  
 Fonte: 'Cities for a small country' Richard Rogers, 2000 p. 241.

- Qualitativo, ao apostar no espaço público, na qualidade do ambiente construído.

O carácter qualitativo, ao privilegiar o espaço público, o investimento no desenho urbano, traduzido na composição urbana e na sua relação com a arquitectura, juntamente com as actividades e as implicações sociais, como é o caso da animação desses espaços. Mesmo sabendo da dificuldade intrínseca à intervenção nos espaços públicos, à incerteza e/ou anonimato dos seus utilizadores, à complexidade das inter-acções e imprevisibilidade dos fenómenos de apropriação.

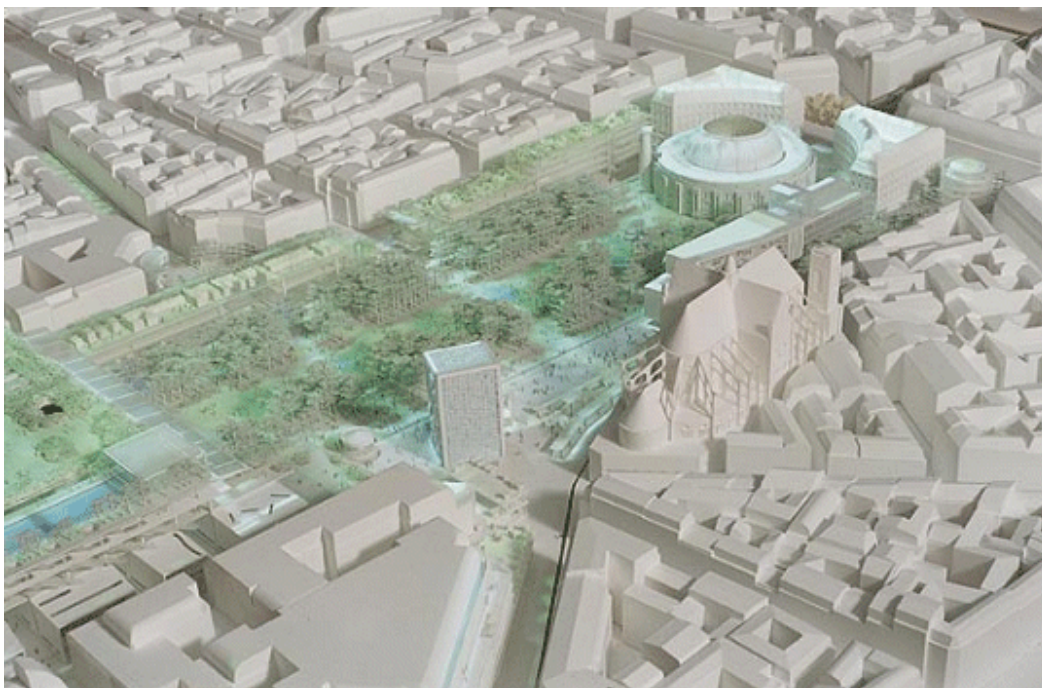


Fig. 42: Concurso para o futuro Les Halles, Paris, 2004: Jean Nouvel  
Fonte: [www.projetleshalles.com](http://www.projetleshalles.com)

*Les recherches sur l'espace public, de circulation ou de communication, sont indissociables des réflexions sur la nécessaire redéfinition, dans les démocraties contemporaines, des notions de bien public et de bien commun. L'espace public est, en effet, le premier des biens publics, qu'on le conçoive comme visibilité mutuelle, espace de rencontre ou mise à disposition d'autrui ou de chacun d'une intention. Comme tout bien public, c'est une coproduction et le sens commun qu'il est réputé pouvoir construire ou consolider demande à être analysé de manière immanente et sur les lieux de l'action. Le déficit de connaissances en matière d'espaces publics, encore plus remarquable si on le met en regard des recherches consacrées aux espaces collectifs de résidence et aux formes urbaines territorialisées, conduit à mettre l'accent sur les qualités d'accessibilité des espaces urbains, par opposition aux valeurs d'appropriation associées aux territoires résidentiels (...)*<sup>(41)</sup>

<sup>(41)</sup> JOSEPH, Isaac (1998) "La ville sans qualités", p.42.



### 3.2. O carácter empresarial.

No sentido do aperfeiçoamento de métodos, de **modelos de organização**, indissociáveis dos desafios das intervenções de transformação, sendo inevitavelmente, uma das referências mais importantes, a nível de princípios e práticas, o contributo resultante das **ciências económicas e empresariais**, ao proporcionar o conhecimento e as soluções da gestão empresarial, em aplicações similares, com idênticas preocupações de eficiência e de racionalidade nos procedimentos, de optimização dos recursos, de maximização de resultados.

Para se compreender de que forma essa transferência se pode fazer, e qual o alcance dessa 'contaminação', disciplinar, requerendo algumas adaptações em função das particularidades das intervenções, considerando as modalidades possíveis, as vocações que, no limite, podem até justificar a adopção de uma denominação especial, passando a falar-se em 'Projecto Estratégico', ou até em 'Projecto Empresarial', e de acordo com o seguinte texto: *Il s'agit, pour chaque commune qui le souhaite, de mettre au point et d'afficher sa propre stratégie de développement économique et social. Pour mener à bien cette stratégie, les maires font appel aux méthodes adoptées en gestion privée en les adaptant à la gestion urbaine. Cela leur permet de mettre en place un «projet stratégique» pour le long terme. La gestion urbaine hérite des méthodes et des techniques de la gestion privée qui ont subi une double transformation: - ont passé d'une vision quantitative à une vision qualitative du management afin de s'adapter aux turbulences croissantes de l'environnement, ce qui a pour conséquence de remplacer le cycle classique de la planification et du contrôle de gestion par démarche stratégique «dominée par la poursuite d'une ambition globale et sous-tendue par l'affirmation d'une identité forte»; (BOUINOT, J; BERMILS, B.; 1995) - ont assisté à un progressif développement des démarches partenariales entre concurrents. Ces mêmes principes, appliqués à la gestion urbaine, conduisent à deux ordres de considérations: - la nécessité d'introduire une certaine souplesse dans la manière dont on concevait la planification afin de l'adapter aux aléas des situations et à la diversité de la demande sociale: la notion de projet stratégique s'y prête bien.*<sup>(42)</sup>

<sup>(42)</sup> INGALLINA, Patrizia "Le Projet Urbain", p.23.

*La démarche «projet d'entreprise» constitue le premier des «maillons» du système autour duquel les organisations finalisent leur action, et consiste dans la formulation d'une «ambition globale de long terme». Ensuite, il s'agit de traduire le projet d'entreprise dans des orientations (ou axes) stratégiques, de fixer des objectifs pour chacune des orientations et enfin de définir les politiques à mener afin de réaliser ces objectifs («politiques sectorielles»). Le couple objectifs-politiques, qui occupait une place centrale dans le cycle classique de la planification, est remplacé par le couple «ambition-options stratégiques». La caractéristique principale de cette démarche est sa souplesse grâce à laquelle les entreprises ont pu répondre aux aléas et aux incertitudes dus à la «volatilité» du marché. Elle se fonde aussi sur la notion d'«identité», en tant que caractéristique spécifique d'une entreprise qui la rend aussi compétitive. Le recours à cette démarche projet d'entreprise s'effectue particulièrement dans des situations de crise. C'est dans ce cas que les entreprises font un bilan global (diagnostic) de leur situation et sont aussi obligées de repenser leur «patrimoine de valeurs acquises», afin de les faire évoluer si nécessaire.* <sup>(43)</sup>

Entre o tipo de procedimentos que se podem apontar, em si mesmos inovadores e referenciáveis de nova metodologia, de uma nova abordagem, tem-se:

**- Privilegia princípios a vínculos programáticos.**

Ao re-equacionar metodologias ou uma outra atitude na forma de encarar os problemas, seja privilegiando o carácter orientador das indicações, em vez da sua força vinculativa, tendo implícita a capacidade (e responsabilidade) em se obter acções reflexivas, reflectindo dados novos, formulando na hora respostas específicas, adaptadas caso a caso;

**- Orienta as acções em função de objectivos.**

o carácter estratégico, na forma de organização, pela gestão e indução de resultados, valorizando uma gradual e progressiva aproximação às soluções, quer por via da negociação, quer através da mediação técnica gerindo processos de participação pública.

**- Prevê mecanismos de auto-regulação/avaliação.**

Para melhorar a sua eficiência requer acções de monitorização e de avaliação, para controlo e contínuo ajuste dos procedimentos.

**- Utiliza a negociação e outras práticas empresariais.**

Reflecte o carácter empresarial dos métodos e estruturas organizativas, a maneira de conduzir, os instrumentos, mesmo que corresponda a um contexto diferente do habitual.

<sup>(43)</sup> INGALLINA, Patrizia "Le Projet Urbain", p.25-26.

### 3.3. As estruturas organizativas.

#### - O capital organizativo: metodologias e articulação.

Corresponde na prática às estruturas organizativas, ou à sua formalização física e administrativa, através da constituição de **entidades gestoras**, ou da figura dos **modelos institucionais**, adoptando uma denominação corrente, talvez porque o corresponde a um conjunto de instrumentos, e porque o objecto da sua criação é precisamente a realização de uma missão, sendo responsáveis pela gestão e implementação de todo um processo. Identifica-se também com a adopção de metodologias empresariais, como forma expedita de responder aos desafios, de modo a alcançar a máxima eficiência e racionalização no uso dos recursos, humanos ou materiais, pressupondo a disponibilização dos meios necessários, a definição de um modelo de financiamento adequado.

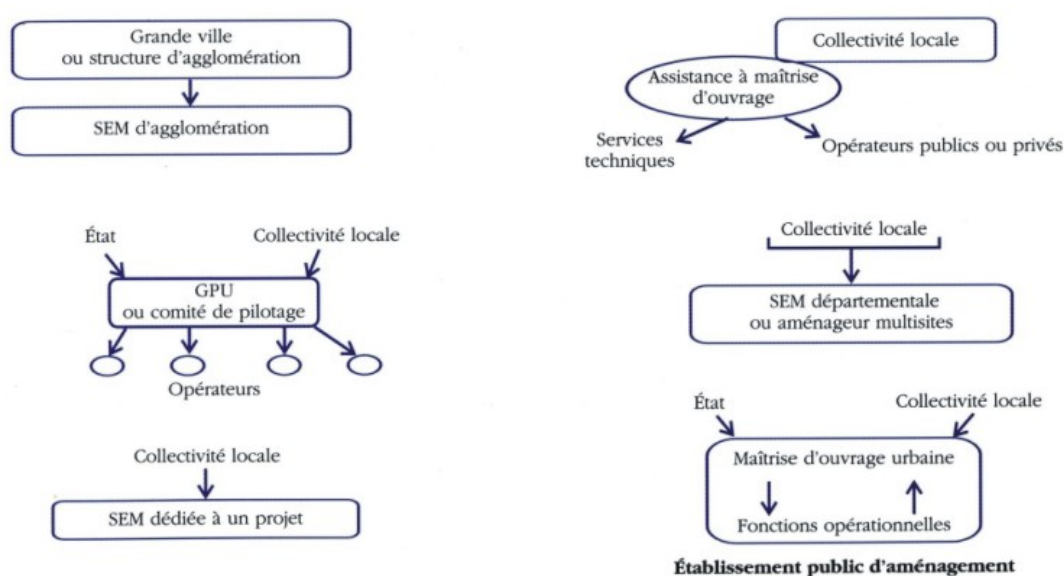


Fig. 43: Quadro dos 'diversos esquemas possíveis de organização das entidades';  
Fonte: "Fabriquer la Ville – Outils et méthodes...", p.147

No sentido de encontrar **antecedentes**, e, dentro do contexto nacional, é de se referir os ensinamentos de algumas experiências, enquadráveis neste âmbito e que podemos considerar marcantes, senão inovadoras para a época, pelos seus **princípios**, **contexto** e **génese**, constituindo, não obstante as diferenças significativas, exemplos de entidades gestoras, encargos da gestão e execução de grandes operações de urbanização, às quais correspondem formas pioneiras de organização, ou metodologias de **participação**, que, e à sua maneira, confirmaram a necessidade de se assegurar um suporte 'institucional', a importância da **organização** no desenrolar das operações.

A primeira, do tipo empresarial, e que apresenta já um longo historial (surgiu em 1971), mantendo-se em actividade, e responsável por muitas das iniciativas de promoção pública, é a EPUL, ou, **Empresa Pública de Urbanização de Lisboa**, cujo capital social é partilhado entre o Estado e o Município. Curiosamente, vem no seguimento dos primeiros estudos para a urbanização de Telheiras, resultantes do programa de ordenamento, datado de 69, da OTAM (Omnium Technique d'aménagement) e da Interlande, empresas francesas, através do **Decreto de Lei nº 613/71**, provavelmente, determinantes da opção pelos modelos de gestão empresarial na operacionalização das intervenções: *A (...) EPUL é uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, e constitui uma empresa pública destinada a auxiliar e desenvolver a acção municipal no estudo e na execução de empreendimentos urbanísticos. (...) Constituem atribuições da EPUL: a) os estudos relativos à urbanização ou renovação das áreas que para o efeito lhe sejam indicadas; b) A realização de obras convenientes à urbanização ou renovação urbana de áreas de que for encarregada.* Com este apontamento, que se considera exemplar, porque à frente do seu tempo, e que será desenvolvido mais adiante, ao ser escrito: *Para o desempenho das suas atribuições compete à EPUL: (...) Pedir ao Governo a expropriação por utilidade pública dos imóveis e direitos a eles relativos, necessários à prossecução das suas atribuições, nos termos aplicáveis à CML; (...) celebrar contratos de associação, nos termos previstos na lei e quando se mostre conveniente, com os proprietários das áreas a urbanizar ou a submeter a operações de renovação urbana; (...) Organizar exposições e publicar estudos destinados a estimular o interesse público pelos empreendimentos de que esteja incumbida; Ou a procura de simplificação procedimental: As obras (...) podem ser executadas em regime de administração directa ou de empreitada e não carecem de licença se o projecto respectivo tiver sido aprovado pela câmara municipal.*

Se o modelo de intervenção empresarial, pode ser visto como precursor doutras subseqüentes experiências, revelando preocupações de ordem operacional (em 1972, e seis meses após a sua criação, a EPUL é encarregue de completar os estudos e realizar as obras necessárias) também o plano urbanístico elaborado para Telheiras, do Arq.to Gilles O'Callaghan, ou o Plano de Pormenor, de 73-74, dos Arq.tos Pedro Vieira de Almeida e Augusto Pita merecem aqui referência, ao testemunhar a vontade de inovação, ensaiando metodologias de planeamento dirigidas à flexibilidade e integração de variáveis de ordem qualitativa, por exemplo, através de representações esquemáticas, relacionando o edificado com o espaço público, ou, baseando-se na sobreposição das diferentes redes, da malha viária e pedonal, ou, ainda, sugerindo soluções tão versáteis quanto a previsível evolução conjuntural de ordem económica, prevista, ou decorrente do faseamento da execução.



Fig. 44: Plano da rede viária para a Urbanização de Telheiras, Lisboa (anos 70);

Fonte: EPUL

Outro exemplo, capaz de ser entendido como um contraponto à versão empresarial, e igualmente marcante, foram as intervenções SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local, de 1974). Um modelo de organizativo auto-regulatório, popular, que não poderá ser dissociado do contexto revolucionário, ou de uma política nacional de habitação, que já então propunha para as operações de realojamento, uma outra forma de gestão, em proximidade e sustentada nas sinergia do diálogo aberto com as populações, potenciando recursos locais, como é a mão de obra, e todas as inter-acções daí resultantes. Implicou a distribuição de equipas técnicas, organizados em gabinetes de apoio local, que ficariam responsáveis por uma determinada área, com a missão expressa de organizar desde os projectos às exposições públicas, à discussão dos assuntos, promovendo assembleias locais, formas activas de concertação, inevitavelmente influenciadas pela atmosfera da época, onde todos eram chamados a envolver-se nas decisões, desde a localização dos bairros às tipologias de habitação. Contexto que explicará em parte, a aplicação de modelos de gestão centrados na **autonomia, delegação e transferência de poderes**, num processo sem precedentes, que viria a obter reconhecimento e difusão internacional, nomeadamente, pelo seu carácter exemplar, pela diferenciação e qualidade dos resultados, ou, pelas arquitecturas, enquanto produto do envolvimento das populações.

Sobre esta experiência, serão elucidativas as palavras do responsável pelo programa, o Arq.to Nuno Portas, então Secretário de Estado da habitação e Urbanismo, escritas em 1978, cuja pertinência e afinidade temática com os Projectos Urbanos (!), não pode deixar de nos surpreender: *Se houvesse que definir em poucas palavras o processo SAAL, destacando o que o distingue de outras políticas de alojamento do sector público, diríamos, simplesmente, que o SAAL parte da organização social da procura, organização a que o Estado reconhece personalidade, para transferir competências que, correntemente, são detidas apenas pelos órgãos estatais – competências nas decisões de escolha da localização, na definição do programa e seu faseamento, na designação e acompanhamento dos técnicos que desenvolvem os projectos da operação, na atribuição dos encargos financeiros e na distribuição dos alojamentos, na sua melhoria uma vez habitados, etc (...)* Todas as contas feitas, diria: *o SAAL morreu, viva o SAAL – sobretudo na medida em que a vida cooperativa se expandiu, entretanto, nas classe trabalhadoras, com grande rapidez, aproveitando já da experiência SAAL, aparecendo muito mais apoiada por muitas das câmaras e beneficiando de regimes de financiamento, melhores ou piores mas agora, finalmente esclarecidos. Nas cooperativas de habitação económica cuja composição social não se afasta, em muitos casos, da das associações SAAL, já a escritura técnica não aparece com a importância, diria hegemónica, ou, pelo menos autonomista, que assumiu no SAAL, assemelhando-se aí as relações dos profissionais com os cooperantes às relações do técnico liberal com o cliente, neste caso organizado colectivamente e conhecido desde início. Mas mesmo assim contam-se já por dezenas os casos de cooperativas em que se verifica um certo nível de discussão das soluções com os interessados, desde a escolha do terreno, ao programa, ao projecto e, naturalmente, aos critérios de distribuição.*<sup>(44)</sup>

Não obstante os últimos exemplos, que poderão ser vistos como ensaios experimentais de modelos de organização, de laboratórios de metodologias, é no entanto de notar que não tiveram génese espontânea, já que, é sempre possível encontrar intenções semelhantes noutras paragens, como foram, a título de exemplo, muitas das operações de realojamento na América do Sul, conhecidas pela auto-construção ou ainda, e referido ao primeiro caso, as experiências francesas dos anos 80, onde se aperfeiçoou e generalizou o uso de modelos de gestão empresarial, nomeadamente através da regulamentação das **Société d'économie mixte** (SEM), que aparecem como um complemento às **Zone d'aménagement concerté** (ZAC), passível de alguns ajustamentos, um facto que, certamente, justificaria o interesse da investigação das sinergias obtidas a partir deste binómio instrumental.

<sup>(44)</sup> PORTAS, Nuno (1979) Revista "Cidade Campo – N.º 2", p.117-119.



Para uma melhor compreensão dos conceitos, e porque se crê estarem na origem de algumas das práticas mais recentes, que apostam num 'modelo institucional' de gestão, numa dada metodologia de intervenção, reúnem-se as seguintes definições referidas, necessariamente, a um determinado contexto local e temporal:

*«La zone d'aménagement concerté (ZAC) est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité locale ou une personne publique y ayant vocation de réaliser l'aménagement de terrains en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés» (article L 311-1 du code de l'urbanisme. (...)*

*La ZAC peut être réalisée en concession d'aménagement (en général, par une SEM) ou avec convention (entre collectivité et un aménageur privé; on dit alors «ZAC privée»), ou encore en régie directe ou en mandat de la collectivité. (source: La SCET, la ville, la vie: 1955-1995. L'expérience d'un réseau).*

*«Las sociétés d'économie mixte locales sont des sociétés anonymes de droit privé qui associent les collectivités territoriales à des partenaires privés et des établissements financiers (CDC et ses filiales, SCIC et SCET, caisses d'épargne, Crédit local de France, etc) . Elles mettent des techniques de gestion privée au service de missions d'intérêt général.*

*Les premières SEM, créés à la suite des décrets de loi de 1926, interviennent pour l'essentiel dans le domaine du logement social. Leur champ d'intervention est étendu à l'aménagement urbain par les décrets du 10 novembre 1954 et du 20 mai 1955.*

*La politique de décentralisation engagée en 1982 modifie considérablement les conditions d'intervention des SEM. Pour leur donner des moyens adaptés à l'ampleur de leur nouvelle mission, la loi du 7 juillet 1983 aligne le statut des SEM sur celui des sociétés commerciales et supprime la tutelle du commissaire du gouvernement qui siégeait jusqu'alors à leur conseil d'administration. La participation minimale que doivent y détenir les collectivités locales est portée à 50% (maximum 80%). Les statuts des SEM et les conventions qui les lient aux collectivités sont désormais librement rédigés. Mais surtout, cette loi élargit l'objet social des SEM, pour leur permettre de répondre à l'ensemble des besoins locaux: «La SEM locale a pour objet de réaliser des opérations d'aménagement, de construction, ou d'exploiter des services publics à caractère industriel ou commerciale ou toute autre activité d'intérêt général.» Cette souplesse est encore accrue en 1985 par la fin de la limitation territoriale des opérations des SEM» (source: La SCET, la ville, la vie: 1955-1995. L'expérience d'un réseau)<sup>(45)</sup>*

<sup>(45)</sup> (Glossaire) "Fabriquer la Ville – Outils et méthodes: les aménageurs proposent", p.222, 224.

- Uma atitude estratégica.

Na planificação e programação de acções, isto é, pondo em prática uma gestão em função de metas, devidamente enquadradas num quadro de referência:

*Le «projet de ville» est appelé aussi «plan stratégique» par référence à l'un des premiers plans de ce type, celui de «Barcelone 2000». Il présente deux caractéristiques principales: -son caractère flexible, qui pousse à l'incitation, par opposition au plan d'urbanisme réglementaire, rigide. – son aspect de participation ouverte aux acteurs publics et privés, contrairement au plan d'urbanisme, élaboré exclusivement par des acteurs publics. L'expérience de Barcelone a permis de retenir en tout premier lieu la nécessité de prendre en compte les aspects socio-économiques («ambition»), préalablement aux choix spatiaux (utilisations des sols). (...) Le «projet urbain» ou «charte spatiale» traduit les orientations de développement économique et social du projet de ville dans ses manifestations spatiales. Il servirait à donner à l'ambition stratégique son ancrage territorial. Le but de ce document est de s'occuper de la dimension formelle, esthétique et fonctionnelle de la ville en cohérence avec l'ambition stratégique.* <sup>(46)</sup>

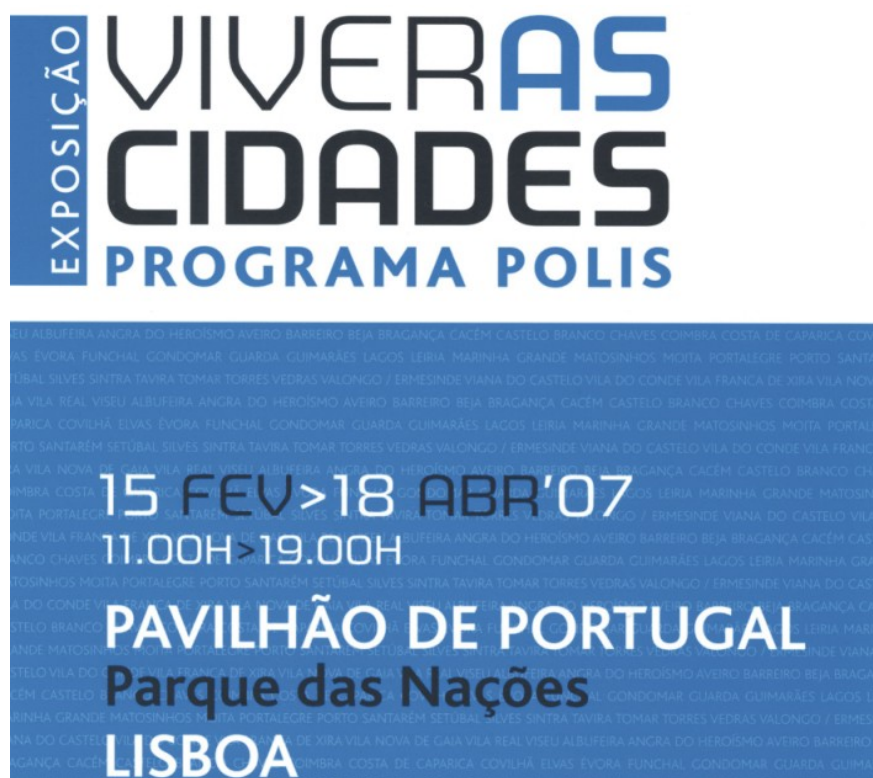


Fig. 45: Exposição "Viver as Cidades" balanço do Programa Polis, Lisboa, 2007;  
Fonte: Parque Expo

<sup>(46)</sup> INGALLINA, Patrizia "Le Projet Urbain", p.28-29.

- A gestão urbana como aproximação às decisões.

Em coerência com o discurso disciplinar, embora se encontrem antecedentes remotos, na forma de modelos de governação democráticos, alicerçados na proximidade às populações, na auscultação das suas necessidades, na atenção à realidade física e social.

Tal paradigma de governação, aplicada a uma intervenção urbanística, corresponde à prioridade de pôr em prática uma consulta activa e aberta junto dos potenciais interessados, incentivando a participação, recolhendo e confrontando as diferentes opiniões, propondo soluções para as carências imediatas mas sem ignorar as suas próprias aspirações, encontrando um espaço de consenso, o qual, obviamente, afigura-se algo bem mais exigente do que se possa imaginar, exigindo técnicos experimentados em fazer essa mediação, nem sempre pacífica, inevitavelmente controversa.

Por outro lado, a experiência diz-nos que os resultados dos processos participados, são na sua maioria mais seguros e satisfatórios, por se basearem no envolvimento activo da população, na informação recolhida directamente, e depois organizada e analisada em conjunto, em constante inter-acção, num diálogo que se quer franco e consequente, de modo a ganhar legitimidade, isto é, ser menos susceptível de despoletar outro tipo de problemas, de tornar-se alvo de futura contestação, de originar, como tem sido notícia, situações graves de inadaptação e marginalização social.

*Le néo-urbanisme intègre les nouveaux modèles de productivité et de gestion, les apports des sciences de l'organisation, les technologies de l'information et de la communications. Il cherche moins à simplifier des réalités compliquées, et s'efforce avant tout de jouer avec des territoires et des situations complexes. La performance voire la durabilité s'obtiennent plutôt par la variété, la flexibilité, la réactivité. Les solutions uniques et monofonctionnelles, fragiles et peu adaptables font place à des réponses multifonctionnelles et redondantes, plus à même de faire face aux évolutions, à la variété des circonstances, aux dysfonctionnements et aux crises. Les performances urbaines sont plus souvent fondées sur la mise en commun et la coordination de potentiels localisés variés que sur la massification. Les économies de variété priment sur les économies d'échelle. Cela doit se traduire par une plus grande diversité fonctionnelle des zones urbaines, par une multcentralité, par la polyvalence d'une partie des équipements et des services, et par un renforcement du rôle des transports et des divers réseaux(...).*<sup>(47)</sup>

<sup>(47)</sup> ASCHER, François; 2001; "Les Nouveaux Principes de l'urbanisme", p.85

- A importância da concertação e da intermediação pública.

A negociação como complemento do exercício da participação ou como alternativa, promovendo assim o envolvimento efectivo dos actores, dos representantes de interesses locais, evitando a imprevisibilidade da consulta à população em geral, afigurando-se como uma via possível, um pouco menos democrática, mas pragmática, ajustada a muitas das situações que se encontram.

Por outro lado, importa respeitar o direito à participação do cidadão comum, começando por aqueles que são directamente afectados por uma determinada transformação, organizando formas de divulgação e de discussão pública, as quais, como se disse, confrontam-se com uma série de dificuldades, de mediação e de comunicação. Portanto, há que prever condições para a interpretação dos diversos contributos individuais, incorporando-os na avaliação das propostas, fazendo uso das competências existentes, cujos resultados não devem ser apenas formais, exigindo o alargamento dos objectivos dos programas, dando maior atenção às necessidades locais, etc tendo também um significado político e sociais, ao favorecer a sua identificação com as populações, ou utilizadores.

Nesse sentido, tal intenção não se pode resumir a uma mera sessão final de discussão...

*La paradigme de la médiation est plutôt centré sur la reconnaissance des acteurs concourant à la définition des espaces; leur relation d'écoute et de médiation, de construction de la demande. Le projet urbain porte une représentation sociale de la demande (Maldonado, 1971; Sechi, 1986). (...) Le conventionnalisme et la contractualisation entament les modèles professionnels établis pour des modèles plus délimités et âprement négociés de gestion de projet. Le projet urbain apparaît défini sur une base conventionnelle et contractuelle, où le territoire n'est que référence. Dans le domaine de l'urbanisme, on constate, au cours des années 1990, un développement dissocié entre les gestionnaires de projets associés à la production urbaine et les divers métiers de la ville, liés à la gestion précaire de l'exclusion et du social.* <sup>(48)</sup>

Concluindo, os processos de discussão pública precisam de ser acompanhados por especialistas, ou técnicos que saibam explorar todas as potencialidades do processo, devendo-se ter presente esse aspecto mobilizador, político, que pode influenciar o desenvolvimento da operação urbanística. Não apenas pelo seu contributo objectivo, na decisão sobre as melhores soluções, mas também pela prevenção de bloqueios e fragilidades, de eventuais efeitos psicológicos ou implicações sociais, muitas das vezes insuspeitas, mas que podem comprometer a sua prossecução.

<sup>(48)</sup> VERPRAET, Gilles "Le Projet Urbain, Enjeux, expérimentations et professions", p.51,52.

Entre as experiências mais paradigmáticas, e pioneiras, no exercício da participação, é de se evocar, pela teorização, pelos ensinamentos e resultados práticos, o exemplo de **Bolonha**, enquanto intervenção de reabilitação do centro histórico: *Bologna Historical Core Preservation Project is presented hereby within the confined scope of the article, (...) it emphasize the advantages of user's participation in creation of the environment and the contribution to the society (...) should not only be perceived as an alternative design process, but should rather be considered and studied as the power for changing the society. (...) It's historical center has gone through a preservation implementation in 1969 which constitutes an original example of its kind in Europe. This implementation process in Bologna Preservation Project illustrates holistic approach in design process (...) Architectural design, when not integrated with social reality, is condemned to be an incomplete professional exercise. A space which is designed independently from socio-cultural and psychological specification of the users can never be integrated with them and can never serve the purpose of creating a sustainable life style that will contribute the enhancement of the qualities of the environment. (...) Cervellati, conceiving the city as the symbol of collective memory of the individuals, invites the volunteering citizens to participate in the process of implementation. Hence, this preservation work, while being an experience of participatory democracy on one hand, also respects the protection principle of original social life of the city, on the other. In other words, historical district of the city, should be preserved with the integration of human and space parameters.*

Atente-se ainda, à observação exploratória do alcance dessa vertente social, ao relacionar os efeitos repercutidos nas populações (ou nos indivíduos) em termos da criação de um sentimento (ou não) de identificação, ou de 'pertença', com as decisões tomadas, podendo teoricamente ajudar a prevenir muitos dos problemas associados a estas operações, nomeadamente de realojamento: *Participation by definition, means the inclusion/intervention of an individual to an event or activity by sharing the views and ideas with others who join the same event or activity. However, in a more confined view (...) 'participation' should be conceived as all possible professional groups encouraging and enabling the public or users to partake (in any ways, ideas or activity) in the process (regardless of the kind of production). Hence, na individual who participates in the decision-making, i. e. In constituting his/her own environment, will undoubtedly enter a process of change and development for him/herself. Otherwise, if the individual in question is left out in the course of the process, he/she will inevitably be alienated from his/her environment. Alienation refers to a situation where people detach from others or environment, leading to a sort of isolation.*<sup>(49)</sup>

<sup>(49)</sup> INCEDAYI, Deniz; "User Participation in the Process of Preservation."

Nessa âmbito, justifica-se recordar a **experiência do SAAL**, de meados de 70, ou seja, o conjunto de experiências que apostaram na participação pública e que, se ainda hoje são polémicas, revelaram o potencial da organização colectiva em situações de poucos recursos e fortes condicionantes, marcadas pela especificidade dos sítios e pelo perfil social das populações, exactamente por se querer dar mais atenção às características locais, apostando no envolvimento activo dos interessados, nas soluções ajustáveis às situações, muitas delas de construção evolutiva, auto-construção, etc cujo sucesso em parte é resultado do modelo organizativo, no apoio à participação, **influenciando decisivamente a qualidade do produto final**, aliás, contra as expectativas dos detractores e críticos, questionando a sua validade, ou talvez, o precedente da auto-gestão, com envolvimento directo das populações, e que defendiam em alternativa, para a resolução do problema de habitação, soluções industriais, tipificadas, de pré-fabricação. (...) Para além do essencial do processo SAAL – o seu carácter, precisamente, processual, isto é, interactivo, participado, tendencialmente auto-gestionário, como reconheceria, aliás, a Conferência de Vancouver, das Nações Unidas – é importante chamar a atenção para uma querela política-técnica que o SAAL teria o mérito de levantar e que também contribuiu para o paralisar nas suas principais cidades, Lisboa e Porto. Refiro-me ao princípio geral de edificar, para as renovar, nas próprias áreas degradadas em que habitavam os membros das associações, contrariando inevitavelmente a lógica da consagração da renda fundiária que presidia a quase todos os planos existentes. Refiro-me ainda ao critério de projecto que presidiu à maior parte dessas realizações – e bem – de rejeitar a receita dos blocos isolados em espaços amarelos, do costume profissional, para dar preferência aos tipos e escala da edificação existente que correspondia, ainda por cima, à preferência natural das populações – os agrupamentos de dois ou três pisos com contacto muito directo com as ruas e os espaços exteriores e, muitas vezes, com pequenos pátios privativos; outras vezes misturando construção nova com a recuperação de edifícios degradados, aproveitando as próprias tipologia de habitação operária. (...) A hipótese proposta pelo SAAL era sim de instaurar um processo de cooperação conflitual entre o Estado e os habitantes, tendo em conta, com realismo, que nem os segundos estão interessados em que o primeiro se demitia das suas competências fundamentais, nem o primeiro as pode desempenhar a favor das classes subalternas sem que estas se organizem para controlo e crescente gestão dos empreendimentos que devem responder às suas necessidades. Cooperação porque há complementaridade nos recursos de toda a ordem que devem ser mobilizados, conflitualidade porque a natureza do aparelho de Estado não garante que os recursos públicos sejam atribuídos ou geridos de acordo com os interesses das camadas mais exploradas.<sup>(50)</sup>

<sup>(50)</sup> PORTAS, Nuno (1979) Revista "Cidade Campo – N.º 2", p.113.



**- Procedimentos e modelos de implementação.**

É compreensível que se procure tipificar e divulgar o uso de certos procedimentos, nomeadamente, certas formalidades, como são as contratualizações, contratos-programa, etc de modo a definir e sistematizar as sucessivas etapas de um processo, principalmente se se trata da constituição das parcerias público-privadas, onde ainda é fundamental clarificar e estabelecer formalmente os deveres e compromissos de cada uma das partes envolvidas.

O desenvolvimento de metodologias, instituídas ou regulamentadas, consagrando um conjunto de procedimentos e instrumentos pode, sem dúvida nenhuma, constituir um factor diferenciador da qualidade das intervenções e influenciar os próprios conteúdos e, por sua vez, os resultados.

Entre os exemplos mais evidentes, refere-se as nem sempre valorizadas práticas de fiscalização e monitorização das acções, a efectuar durante toda a fase de implementação, até porque nessa avaliação pode estar a resposta a certas falhas, que justificam reacertos da estratégia, a correcção dos procedimentos – contribuindo para aquilo a que se convencionou chamar de inteligência operacional.

**- Viabilidade económica e exigência técnica.**

Outro argumento a favor da criação de estruturas organizativas, desde que estas venham a ter a autoridade e as competências necessárias, que complementam a medida inicial, uma decisão que requer uma mudança de atitude por parte das entidades públicas, para delegarem alguns dos seus poderes, sendo disso ex.º, as competências de coordenação, de controlo ou de fiscalização;

**- Experiência em operacionalização.**

Se a operacionalização se apresenta como um dos maiores desafios, muitas vezes entendido como sendo determinante, senão condição necessária do sucesso das intervenções.

Daí que, se valorize o seu 'know how', a experiência adquirida no terreno, a reflectir-se na organização de futuros empreendimentos, tendo em vista o aperfeiçoamento dos métodos. Reflectindo a dimensão e complexidade das tarefas, o corpo de conhecimentos e de competências, para um acompanhamento e coordenação das diferentes lógicas sectoriais, etc.

Veja-se, por ex.º a exigência da UNESCO, aquando da candidatura da Baixa Pombalina, e que terá justificado a elaboração da proposta aqui estudada, por ser necessário um 'Plano de Gestão' ... como condição para se aceitar a sua candidatura a Património Mundial!

### 3.4. O envolvimento da Comunidade.

#### - Participação pública.

*O planeamento estratégico, como metodologia de acção, é indissociável da participação. E esta constitui, quando convenientemente proporcionada, um meio de mobilização das comunidades e dos actores do desenvolvimento, e uma garantia reforçada da concretização dos projectos e acções propostos. A participação dos cidadãos e das organizações, bem como dos actores urbanos, no processo de pensar e equacionar o presente e o futuro das cidades é uma oportunidade para forjar novas ideias, soluções e projectos em benefício do desenvolvimento das urbes. E constitui, também, o meio para a identificação dos indivíduos e das organizações com o seu território, para criar orgulho e patriotismo relacionados com a cidade. Simultaneamente, a participação conduz à legitimação pública das propostas e dos processos de planeamento conduzidos pelas administrações.*<sup>(51)</sup> Uma relação que nem sempre se tem presente, envolvendo a sua interpretação enquanto 'meio', 'garantia' e fonte geradora de 'oportunidades', quantas vezes ignoradas, impedindo o pleno aproveitamento do capital social, que deve estar implícito a qualquer operação urbanística moderna, devidamente participada.



Fig. 46: Quadro de 'Organização de Participação - Projecto Urbano Almada Nascente';  
Fonte: "Exposição Jornadas da Associação de Urbanistas - C. M. Almada"

<sup>(51)</sup> FERREIRA, A. Fonseca, in "Gestão Estratégica de Cidades e Regiões", p.129.

Para o desenvolvimento de uma metodologia há que ter em conta as diferenças de modalidade e de grau da participação, uma ponderação em função das características e circunstâncias das situações. A participação assume diferentes modalidades, segundo a fase de elaboração do plano e as características sociais, políticas e administrativas da cidade. (...) A representação das entidades com responsabilidade nos órgãos executivos dos planos estratégicos deve ser assegurada pelos dirigentes de alto nível, com capacidade de decisão e de compromisso. (...) A participação das confederações patronais e sindicais, das associações sectoriais, dos grandes operadores de serviços urbanos e das organizações do turismo, através da contratualização que defina os respectivos papéis e contributos, designadamente financeiros. (...) A participação das grandes organizações, administrações e empresas da cidade também se pode traduzir através de contributos técnicos especializados, integração nas comissões e grupos de trabalho, disponibilização de informação, realização de estudos, etc (...) A participação dos representantes das organizações da sociedade civil – económica, social e cultural – nas comissões de acompanhamento e de avaliação dos planos estratégicos torna-se indispensável para assegurar a continuidade dos “compromissos de cidade” (...) evitando confinar-se aos aspectos técnicos, à discussão de indicadores e outras formalidades similares.<sup>(52)</sup>

O planeamento participado não é, obviamente, o que resulta da aplicação da legislação vigente, isto é, da recolha de opiniões e sugestões no início do processo e de críticas e reclamações no final da elaboração dos planos. O planeamento participado implica o envolvimento efectivo dos cidadãos ao longo de todo o processo (...) implica metodologias de trabalho, tempos e programas (...) A participação directa dos cidadãos é possível e mais fácil nas pequenas escalas territoriais com grande uniformidade de problemas e de interesses, e, na prática, impossível ou fictícia nas grandes dimensões territoriais. Nestes casos, os processos têm de assentar em formas complexas de organização e de participação dos cidadãos que envolvem evidentes riscos de representatividade e equidade (...) Em qualquer dos casos, a base do processo de participação estará nas organizações representativas da Sociedade e da vida social, económica e cultural, ou naquelas que se venham a constituir especificamente para a intervenção no processo de planeamento.<sup>(53)</sup>

<sup>(52)</sup> FERREIRA, A. Fonseca, “Gestão Estratégica de Cidades e Regiões”, p.134.

<sup>(53)</sup> SOARES, Luís Bruno “Democracia na Cidade – Planeamento, cidade e cidadãos”, p.12

*A progressividade da participação torna-se indispensável em situações de comunidades "fechadas", pouco habituadas ao diálogo, à participação e à concertação. Nesses ambientes, a participação deverá começar por questões concretas, envolvendo, em primeiro lugar, as entidades e pessoas mais directamente interessadas (...). Com a "habituação" e a credibilização, o âmbito da participação pode – e deve – ser alargado, e, progressivamente, passar-se-á à contratualização.*<sup>(54)</sup>

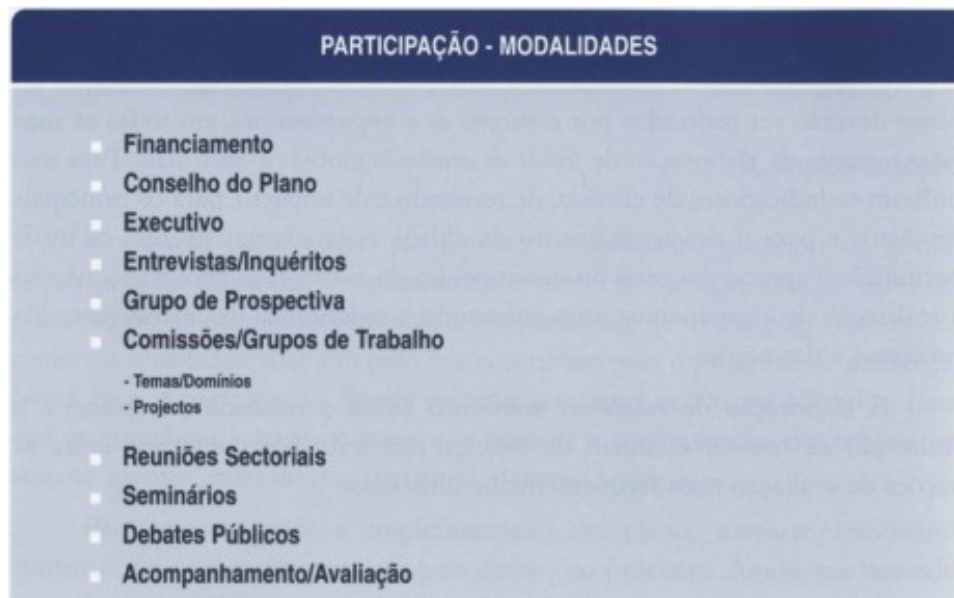


Fig. 47: Quadro das 'Modalidades de Participação';  
Fonte: "Gestão Estratégica de Cidades e Regiões", p.164

*O Planeamento participado implica o prévio esclarecimento de alguns equívocos e ambiguidades, tanto conceptuais como das práticas políticas e técnicas, que decorrem nomeadamente de três questões:*

- *no processo de planeamento participado não podem, objectivamente, participar directamente todos os cidadãos;*
- *as decisões sobre os planos não cabem aos cidadãos nem às organizações que os representam mas às entidades a quem é cometida essa competência, nomeadamente às Assembleias Municipais;*
- *a legislação e normas vigentes a nível nacional (e agora também a nível europeu) sobrepõem-se às eleições tomadas no âmbito da realização dos planos territoriais.*<sup>(55)</sup>

<sup>(54)</sup> FERREIRA, A. Fonseca, in "Gestão Estratégica de Cidades e Regiões", p.70-71

<sup>(55)</sup> SOARES, Luís Bruno "Democracia na Cidade – Planeamento, cidade e cidadãos", p.2

- **Agentes e Negociação.**

Para além dessas advertências, existem diferenças de fundo a ter em conta, sendo de se distinguir entre a participação do **cidadão comum**, na maioria das vezes porque sujeito directamente aos efeitos de uma intervenção, o que vem reforçar o direito, em ser ouvido, embora nem sempre consequente!, e, a participação das **organizações** ou **associações locais**, em representação de certos grupos ou interesses da comunidade, com igual ou maior legitimidade, pela capacidade de diálogo e mediação, e, por último, os **agentes**, enquanto entidades individuais, igualmente envolvidas e com responsabilidades a nível económico, institucional, ou outras, não devendo ser ignorados, ou menorizados, ou vistos como incompatíveis com os interesses colectivos, se, por vezes, é através dessa conciliação, da cooperação com o sector privado, que se consegue viabilizar as melhores soluções.

Sendo estas as figuras possíveis em abstracto, sendo este o quadro de intervenientes a considerar, o mesmo deverá reflectir-se nos **métodos e práticas**, na organização da participação e dos processos de negociação, tendencialmente progressivos e prolongando-se no tempo, de modo a facilitar a discussão e a concertação de posições, sem prejuízo da exequibilidade das propostas, da sujeição a lógicas estritamente sectoriais, quer sejam privadas ou institucionais.

Nesse âmbito há que evocar, sem esquecer os casos já referidos, considerados percursos, outras referências, bem mais recentes, e que pretendem aplicar directivas superiores, nomeadamente os princípios de subsidiariedade nas políticas, promovendo a investigação e aplicação de metodologias de programação e organização da participação, como é o caso dos Planos de Desenvolvimento Social (PDS), ou da Agenda 21. Sabendo-se que advogam o conceito de Sustentabilidade, as preocupações de envolvimento da comunidade, onde as entidades administrativas locais (pela proximidade do poder), as associações, e os representantes dos cidadãos, cumprem um papel determinante, sendo de observar a constituição de órgãos para a gestão dos processos, a organização dos debates, como acontece, por exemplo, com o PDS, com a/o:

- a figura do Conselho Local de Acção social (CLAS) e do CSFR
- o lançamento de workshops de Freguesias;
- workshops temáticas, de âmbito concelhio;

Estabelecendo a organização de Grupos de Trabalho (p.18-19), em função de temas (exº Habitação – Urbanismo, Qualidade de Vida,etc) devidamente acompanhados.

Ou, o caso de Almada Nascente, isto é, o projecto que veio substituir o anterior estudo para os estaleiros da Margueira - bastante divulgado mas recusado liminarmente – e, agora, visto como exemplar, depois de ter sido imposta a sua reformulação, levando a que, no momento da sua apresentação oficial, a Participação se tivesse transformado... em 'slogan' municipal!



Fig. 48: Antevisão do Ambiente Urbano 'Projecto Urbano Almada Nascente'; Richard Rogers & Santa-Rita, arq.ts  
Fonte: "Exposição Jornadas da Assoc. de Urbanistas - C. M. Almada"

Mais do que um 'slogan' evocando a participação, observe-se que o resultado deste suposto(?) exercício de planeamento participado, pretende manifestar-se nos seguintes item:

- num esquema organizativo/diagrama;
- em formas de identificação dos agentes e de incentivo ao seu protagonismo;
- no depoimento da equipa;
- na relação directa com os resultados urbanísticos e na qualidade da proposta;



### 3.5. A valorização do Processo.

Dada a intenção em se encontrar um método convidativo à produção de soluções, com a sistematização dos passos necessários, subjacentes a uma operação deste tipo.

- Uma metodologia baseada num plano de acção.

Começando pela teoria que lhe dá suporte metodológico, valorizando o processo, enquanto modo de aferição contínuo, que permita incorporar ensinamentos, adaptar a proposta às alterações e oportunidades sucessivas, como que em aprendizagem permanente.

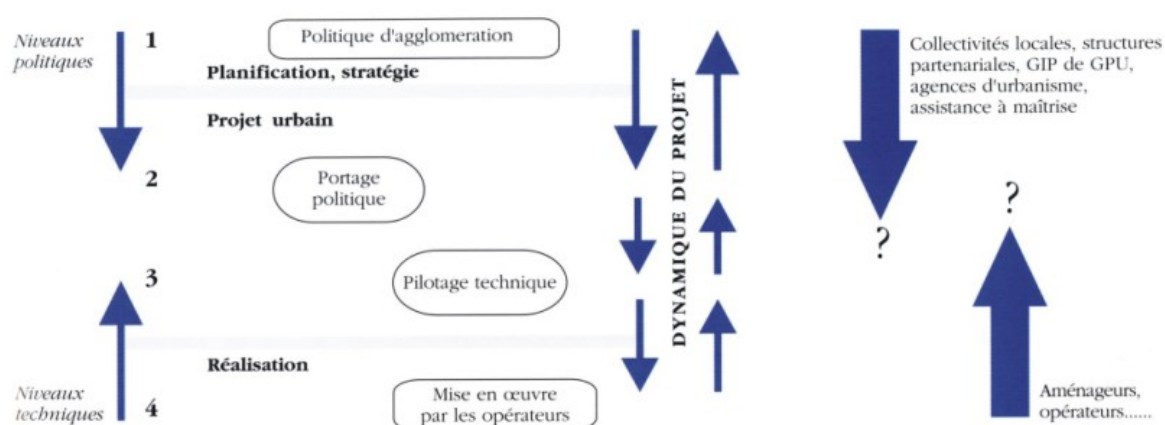


Fig. 49: Quadro dos 'níveis de funcionamento e articulação de papéis e funções';  
Fonte: "Fabriquer la Ville – Outils et méthodes...", p.147

- Uma abordagem menos linear e estanque.

Resumida na subsequente passagem, questionando procedimentos e, principalmente, a sua sujeição a uma ordem rígida, sempre em função do mesmo quadro de faseamento, mantendo as mesmas metas, numa sucessão de ciclos e relações lineares, típicas de um modelo clássico.

*Le néo-urbanisme bouleverse ainsi les anciennes chronologies qui enchaînaient le diagnostic, l'identification des besoins et l'élaboration éventuelle de scénarios, la programmation, le projet, la réalisation et la gestion. Il remplace cette linéarité par des démarches heuristiques, itératives, incrémentales et récurrentes, c'est-à-dire par des actes qui servent en même temps à élaborer et tester des hypothèses, par des réalisations partielles qui réinforment le projet et rendent possibles des démarches plus précautionneuses et plus durables, par des évaluations qui intègrent les feed-back et se traduisent éventuellement par la redéfinition d'éléments stratégiques.*<sup>(56)</sup>

<sup>(56)</sup> ASCHER, François; 2001, "Les Nouveaux Principes de l'urbanisme" , p.82

- O carácter estratégico e indutor das transformações.

É algo que se afigura como perfeitamente adequado à lógica de uma realidade complexa, que apresenta um comportamento sistémico, à noção de sistema aberto, mas igualmente por uma exigência de racionalização do uso dos meios disponíveis (quase sempre escassos para os objectivos propostos), de articulação e combinação de acções, reflectindo-se ainda nas metodologias de intervenção, na avaliação das várias valências, na ponderação dos vários parâmetros em jogo, sendo ainda de se ter em conta que esse aspecto, ou carácter relativamente às transformações, assume duas vertentes, interligadas:

. física, ao gerar, catalizar mudanças (na envolvente próxima).

as sinergias ou fenómenos de indução de outras transformações

. processual, ao apresentar um *modus operandi* próprio.

se o próprio modo de fazer, a aplicação de métodos, a sua comunicação, potencia o aparecimento de resultados...

*Le néo-urbanisme privilégie les objectifs, les performances à réaliser, et laisse voire encourage les acteurs publics et privés à trouver les modalités de réalisation de ces objectifs les plus efficaces pour la collectivité et pour l'ensemble des intervenants. Cela nécessite de nouveaux types de formulation des projets et des réglementations. Il faut trouver des moyens pour qualifier et quantifier les caractéristiques souhaitables d'un lieu, son environnement, son ambiance, son accessibilité, sa desserte en équipements collectifs et en services urbains. Cette complexification des normes est rendue particulièrement nécessaire par la diversité croissante des territoires et des pratiques urbaines, par l'augmentation des exigences qualitatives, par la difficulté grandissante à appliquer des démarches égalitaires et la nécessité de les remplacer par des approches plus subtiles et moins figées, fondées sur des principes d'équité.(...) Il exige en effet non seulement des capacités nouvelles pour définir des projets de façon plus essentielle, plus stratégique, mais aussi des connaissances et des outils pour intégrer les logiques des acteurs, pour évaluer leurs propositions, pour juger de leur conformité au regard des objectifs et de leur efficacité pour la collectivité, pour identifier et mesurer leurs effets plausibles. Cet urbanisme est aussi beaucoup plus créatif, car il mobilise des intelligences multiples et des logiques variées, en particulier celles des acteurs qui réalisent les opérations urbaines.*<sup>(57)</sup>

<sup>(57)</sup> ASCHER, François "Les Nouveaux Principes de l'urbanisme" 2001, p.83,84

**- O delinear de um Faseamento.**

Ainda que se deva proceder a uma revisão, ajustando-o caso a caso, é possível avançar com um quadro de faseamento, que englobe as etapas de um processo que vai da definição e análise dos problemas ao esboço de hipóteses de trabalho, à sua discussão, e implementação.

**. a fase de análise e/ou diagnóstico (de uma forma crítica e pro-activa).**

Integrando os princípios do ponto anterior, não se devendo por isso ser balizada rigidamente, restrita a uma fase inicial, mas como que, continuamente sujeita a retro-acções, correspondendo a necessidades pontuais, imprevistas, distribuídas ao longo do processo.

**. o ante-projecto: fase de comparação entre soluções vs a utilização da figura do Esquema Director.**

Consequência de ser necessário apoiar a participação pública, de se proceder a sucessivas negociações, partindo da discussão de hipóteses de trabalho, da construção de cenários de evolução, através de representações esquemáticas ou modelos tridimensionais.

**. modelação/simulação: ensaio vs negociação e avaliação crítica.**

Vem salientar o papel do desenho como suporte de comunicação e, simultaneamente, o registo das diferentes fases de negociação, e/ou avaliação conjunta.

**. trans-escalaridade: a interacção e sobreposição de diferentes escalas.**

Corresponde ao benefício da utilização de diferentes escalas de representação (de um forma não linear), como meio de responder às questões particulares, ou de percurso, aliada à modelação gráfica, que permite antecipar os efeitos a nível da imagem dos ambientes, a percepção do produto final; Isto é, explorando uma maior relação inter-escalar e controlo da materialização de ideias, nomeadamente a nível do desenho da estrutura, da forma e mobiliário dos espaços públicos.

**. discussão e revisão crítica final de hipóteses.**

Um método aberto e receptivo a diferentes cenários, que permite comparar e avaliar as várias respostas possíveis a um mesmo problema, enriquecendo o processo.

**. inovação de métodos, na elaboração das peças finais.**

Desenvolvendo métodos, peças gráficas que respondam com eficiência às necessidades de cada etapa, introduzindo nos projectos a desejável flexibilidade e o grau de afinação mais ajustado, pois, sendo estes predominantemente orientadores ou normativos, no limite, vinculativos, há que definir (e divulgar) as convenções gráficas que representem objectiva e selectivamente o que é de se fixar, e o que deve ter margem para variações, que se 'fecha' em fase ulterior. Tais ferramentas, ou técnicas, devem ser investigadas, ou aperfeiçoadas – a partir de exemplos conhecidos.

### 3.6. O entrosamento entre a Arquitectura e o Urbanismo.

#### - A componente disciplinar: princípios, métodos e objectos-materiais.

Atendendo à noção de que a cidade se constrói ao longo de um processo constituído por sucessivos passos, num horizonte temporal indefinido, com o contributo de unidades que correspondem a peças de arquitectura, e tendo consciência de que existe uma lógica, ou uma (infra)estrutura, inerente à cidade que se situa num campo disciplinar autónomo, do urbanismo, onde se faz o entrosamento da arquitectura com o desenho urbano, sem descurar a realização de outras 'pontes' disciplinares.

A demonstrar tal argumento está a hipótese, levada ao absurdo, de que se a simples aglomeração de boas peças de arquitectura, dificilmente constrói 'cidade', ou gera um ambiente urbano de qualidade, também é verdade (embora menos determinante) que uma estrutura física, uma composição ou elemento construído (no caso de um revestimento de chão), dificilmente se compatibiliza com uma envolvente formal medíocre, ou tipologicamente desqualificada, se não houver investimento à escala arquitectónica, a nível das unidades que 'formalizam' um determinado conjunto.

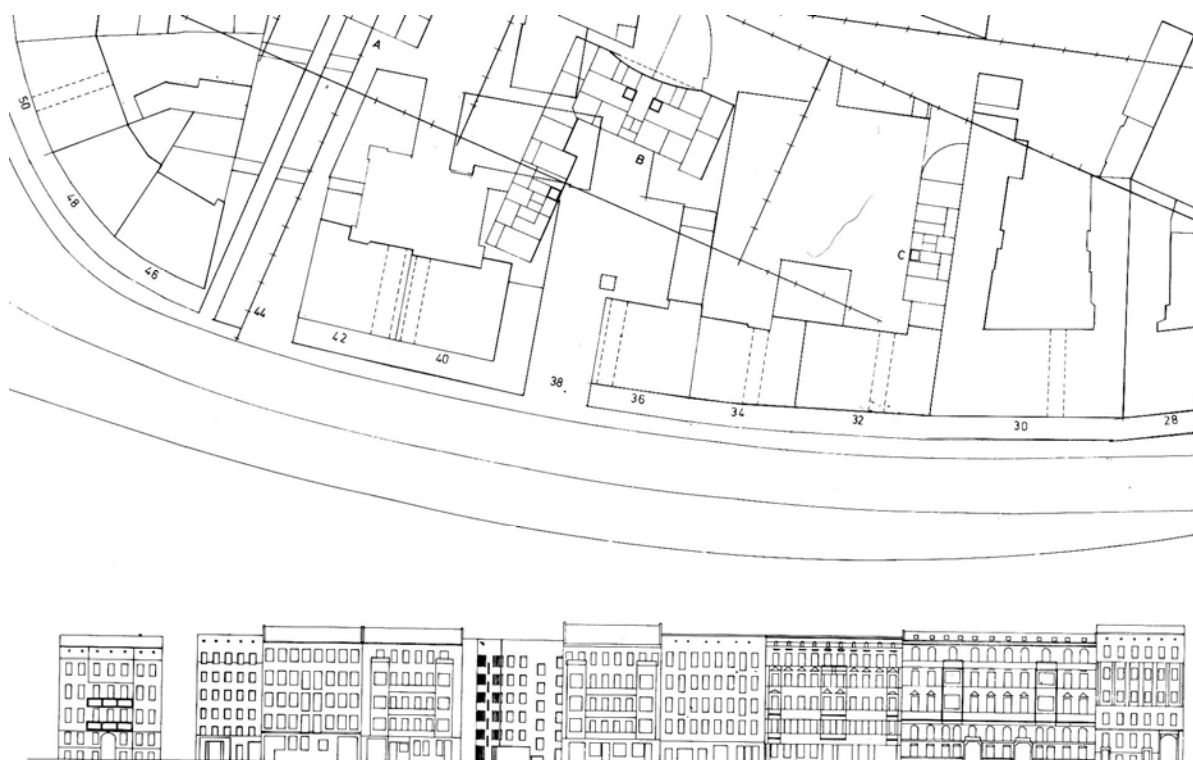


Fig. 50: Proposta de Renovação Urbana 'Concurso para Kreuzberg - Berlin'; 1976 -77, Álvaro Siza. arq.tº;  
Fonte: "Álvaro Siza – Profissão poética" p. 149

- A (re)construção do Espaço Colectivo, como regulação da ocupação.

Na sequência da anterior reflexão é de se concluir que a definição dos traçados reguladores, das implantações e correspondentes afastamentos, ou seja, a composição dos espaços públicos e a sua articulação e coerência, aferível num todo superior, é fundamental e reflecte-se directamente, não só num funcionamento equilibrado, na eficiência da resposta aos usos e fluxos presentes, mas igualmente a nível do bem estar das populações, ajudando a construir a identidade colectiva, idelevelmente associada à imagem do ambiente urbano, em teoria, o suporte da *res pública*. Isto é, o lugar onde ocorrem fisicamente os encontros, onde acontecem as inter-acções sociais, cujo significado, ou representatividade colectiva é tão ou mais importante que a avaliação funcional, ou quantitativa, que decorre da programação de equipamentos colectivos e demais infra-estruturas.

Reconhecendo-se que a definição da estrutura do espaço colectivo deve preceder a ocupação urbana (reconhece-se porém, que na nossa realidade territorial, principalmente na cidade-alargada, raramente é assim, com todos os inconvenientes conhecidos), antecipando fases de crescimento e necessidades futuras, perspectivando uma 'temporalidade' que vá mais além do horizonte imediato, porque os traçados urbanos constituem elementos perenes, sejam geometrias cadastrais ou eixos materializáveis em vias, revelando-se resistentes, com ritmos de transformação distintos dos edifícios.



Fig. 51: Proposta de Requalificação Urbanística de Alcoitão;  
Fonte: Exercício de Projecto, 2005-7, Planta de Síntese.

- A temporalidade dos ciclos de produção.

Um aspecto que resulta da verificação de que o tempo em urbanismo contrasta com o da arquitectura, muito mais imediata no acto de executar, e também menos duradoura, dado que o primeiro, pelas suas implicações e impacto geral, pode prolongar-se ao longo de várias gerações, apresentando fases e ciclos diferentes, podendo manifestar uma ordem de interesses (individuais e colectivos) nem sempre coincidentes. Não obstante, é de notar que tal facto pode ser transformado num parâmetro de trabalho, desde que se encontrem soluções de projecto suficientemente inteligentes e criativas, abertas e flexíveis, capazes de 'incorporar' o tempo na sua concretização, sem prejuízo (ou, porventura com ganhos?) da imagem de conjunto, antecipando e regulando 'momentos' de transformação, inovando em termos conceptuais, propondo soluções formais compatíveis com esse desígnio.

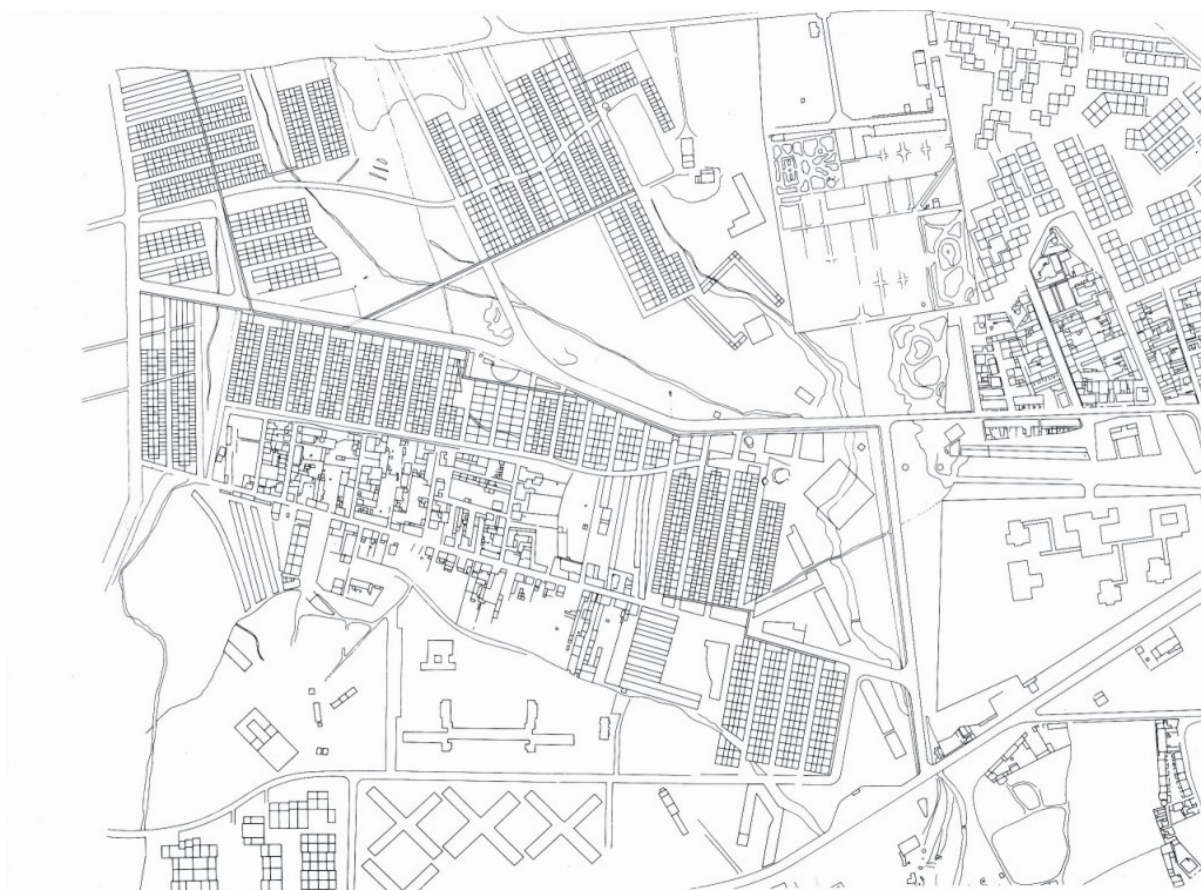


Fig. 52: Projecto de Requalificação Urbanística 'Quinta da Malagueira - Évora'; 1977, Álvaro Siza. arq.tº;  
Fonte: "Álvaro Siza – Profissão poética" p. 96



- A cidade como artefacto, produto cultural e legado histórico.

Interpretada como o resultado de uma lógica de produção de património, na sua acepção mais alargada, traduzindo os valores de uma determinada época.

- A dimensão colectiva, e sócio-cultural vs o papel da autoria.

Porque a cidade é sempre representativa da sociedade e talvez a sua expressão mais completa e complexa...



Fig. 53: Projecto para o Parque Mayer: Frank Ghery, arq.tº  
Fonte: Revista LXF – Lisboa Futura n.º 05, Setembro 2005, p. 106

*La notion moderne de projet est plus que jamais au coeur de cet urbanisme. Mais le projet n'y est plus seulement un dessein doublé d'un dessin. C'est aussi un outil don't l'élaboration, l'expression, le développement et la mise en oeuvre révèlent les potentialités et les contraintes qu'imposent la société, les acteurs en présence, les sites, les circonstances et les événements. Le projet est également un analyseur et un outil de négociation.*<sup>(58)</sup>

<sup>(58)</sup> ASCHER, François "Les Nouveaux Principes de l'urbanisme" 2001, p.81

- A diversidade formal e de tipos, com intensidade e mistura de usos.

Enquanto fórmula de sucesso de alguns empreendimentos que, e com bastante ironia, propõem um regresso aos 'arquétipos' da cidade tradicional, como reacção e solução para ultrapassar certas fragilidades, ou problemas a nível da sua apropriação e monotonia visual, que se associou a muitas das urbanizações pensadas de raiz, consequência das metodologias de uma planificação demasiado racionalista, com outras prioridades ou preocupações, condicionadas pela sua própria dimensão, excessivamente 'simplistas' no seu modelo urbano, no condicionamento e distribuição das actividades...

No fundo, é mais um sintoma de nostalgia, pós-moderna, expressa na recusa do zonamento, da ordem e dos pressupostos rígidos do funcionalismo, defendendo em sua substituição, e expressão limite, a utopia do 'regresso' a processos de geração semi-espontânea da ocupação, de complexos tecidos urbanos, reinterpretando as tipologias locais, de modo a se obter diversidade formal, morfologias mais elaboradas, sem receio da densidade, já que se comprova que a concentração e a mistura de usos estimulam a animação urbana, numa referência óbvia, curiosamente, às condições originais de formação da cidade consolidada, nomeadamente, nas zonas históricas tradicionais.



Fig. 54: Esquema funcional 'Projecto Urbano Almada Nascente'; Richard Rogers & Santa-Rita, arq.ts  
Fonte: "Exposição Jornadas da Associação de Urbanistas - C. M. Almada"

### 3.7. O papel ambivalente do Desenho.

- Sua coerência com os 'materiais', 'processos' e 'produto'.

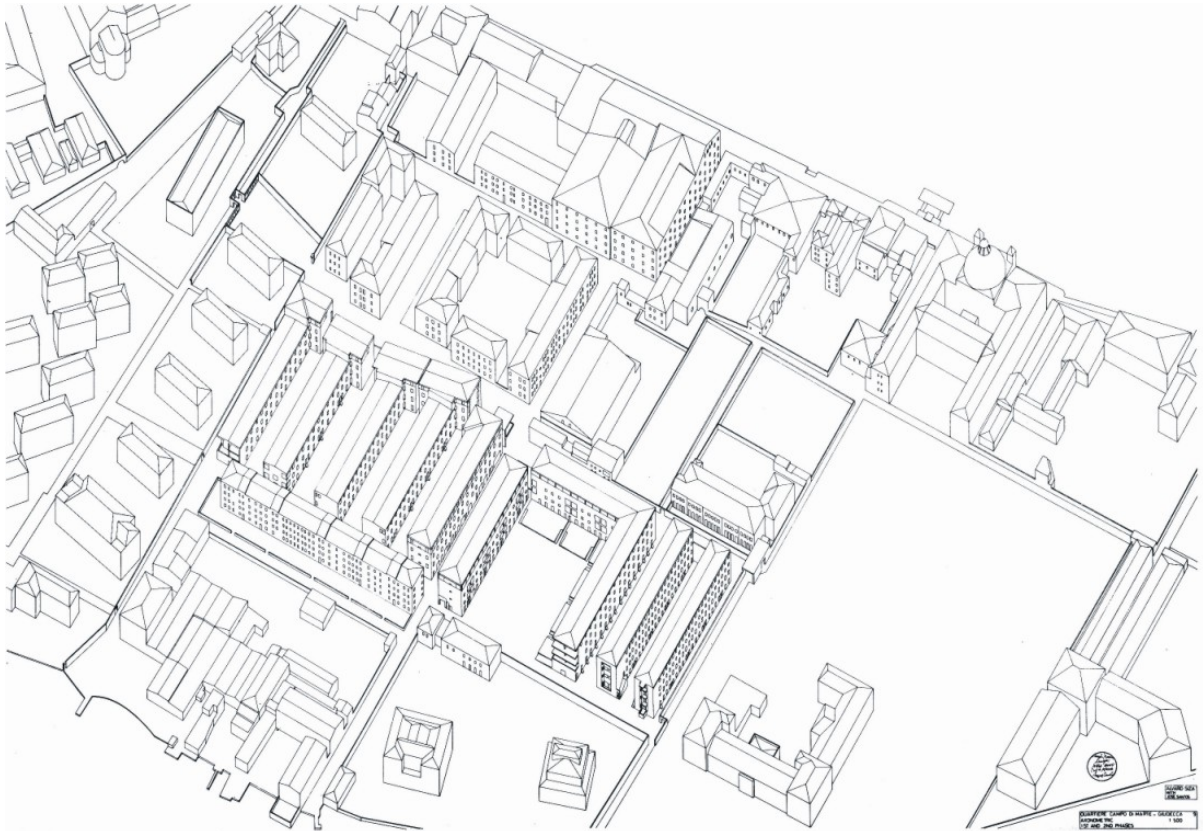


Fig. 55: Projecto de Renovação Urbana 'Concurso para Giudecca - Veneza'; 1985, Álvaro Siza. arq.tº;  
Fonte: 'Álvaro Siza – Profissão poética' p. 168

O Desenho de arquitectura, ou urbanístico, é uma ferramenta especial porque embora se trate de pura abstracção, produto de uma construção mental, desde sempre uma representação virtual, está, na maioria das suas aplicações profissionais, directamente relacionado com a realidade física, descritivo de um dado 'objecto', quer formalmente, a nível da volumetria, da geometria espacial, das relações cheio-vazio, etc quer materialmente, ao conseguir transmitir as suas qualidades visuais.

Por outro lado, também apresenta uma função analítica, ao afirmar-se como o instrumento mais apropriado ao apoio da actividade de projecto, enquanto análise, leitura de relações espaciais, seu processamento e registo, ou durante a fase de concepção, marcada por uma forte subjectividade e indefinição, até se chegar à fase final de representação, que se quer objectiva, precisa, antecipando virtualmente a 'realidade' de um 'produto'.



- A distinção entre 'meio', instrumento, e 'fim', objecto-finalidade.

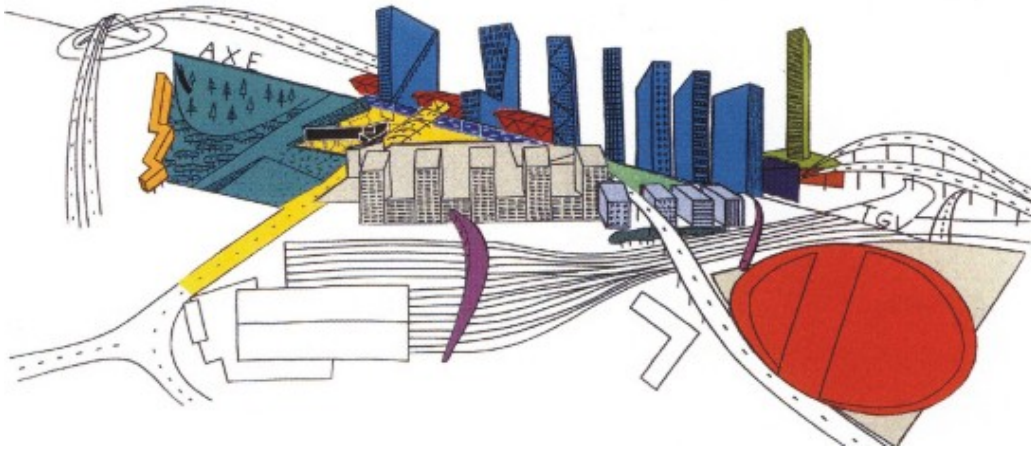


Fig. 56: Estudo conceptual para Euralille: Rem Koolhaas;

Fonte: Fabriquer la Ville – Outils et méthodes: les aménageurs proposent, Abril 2001, p.181

Se apresenta diferentes cambiantes, vários significados para o mesmo significante, em termos da convenção do significado e dos modos de representação gráfica, resultado de infinitas combinações, entre a correspondência do signo com a sua tradução objectiva, os seus vários graus de abstracção, dependentes daquilo que se pretende, do que se convencionou, dos objectivos.

Essa versatilidade, convenientemente organizada e aplicada, pode constituir uma ferramenta poderosa na informação de métodos de trabalho inovadores, exactamente pela sua capacidade de abstracção, pela capacidade de programação, de 'dosear' a informação das respostas, fase a fase.

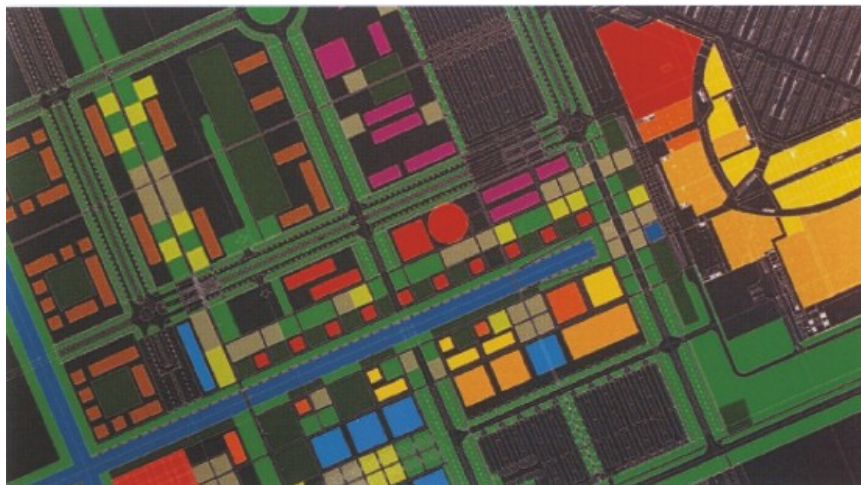
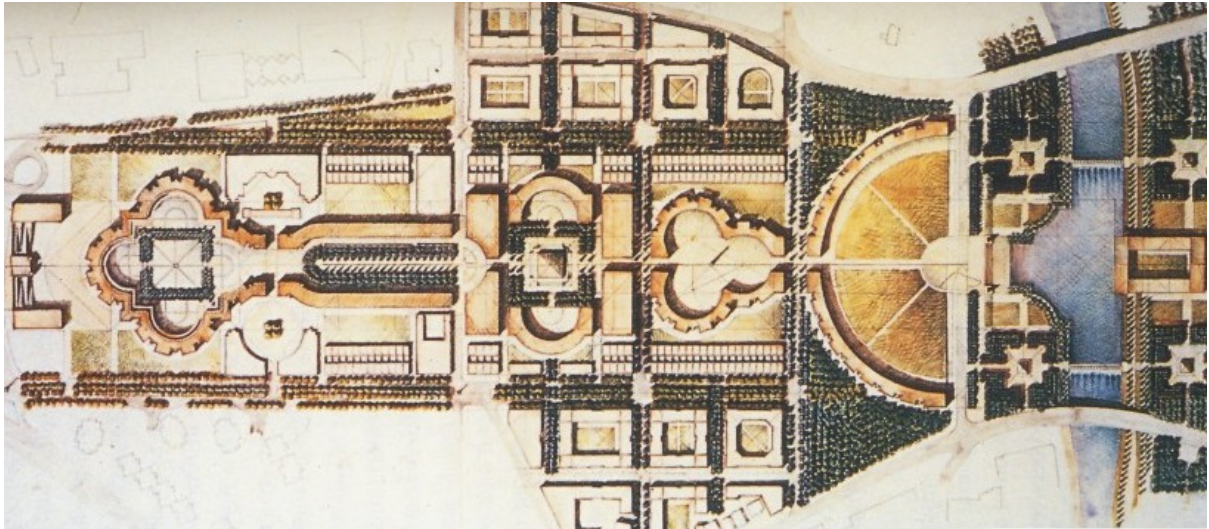


Fig. 57: Esquema director para o futuro centro 'Le Carré Sénard', Sénard: EPA;

Fonte: Fabriquer la Ville – Outils et méthodes: les aménageurs proposent, Abril 2001, p.71

- Da expressão artística à representação técnica-objectiva.



**Fig. 58:** Estudo de Composição Urbana, Antigone, Montpellier; Ricardo Bofill, arq.tºs  
Fonte: [www. Bofill.com](http://www.Bofill.com)

Contudo, é de se evocar e valorizar as suas qualidades expressivas, visuais, aquelas qualidades que se podem considerar mais tradicionais, enquanto técnica de representação gráfica, auxiliar de um processo de concepção e visualização.



Fig. 59: Plano da Extensão urbana de Montpellier;  
Fonte: Fabriquer la Ville – Outils et méthodes: les aménageurs proposent, Abril 2001, p.120



- O Desenho como concepção, ou idealização gráfica.

Se corresponde a um processo (subjectivo) de pesquisa para a fixação de uma ideia, pela criação/antevisão, e imediata (antecipada) representação qualitativa de uma forma, ou fragmento.

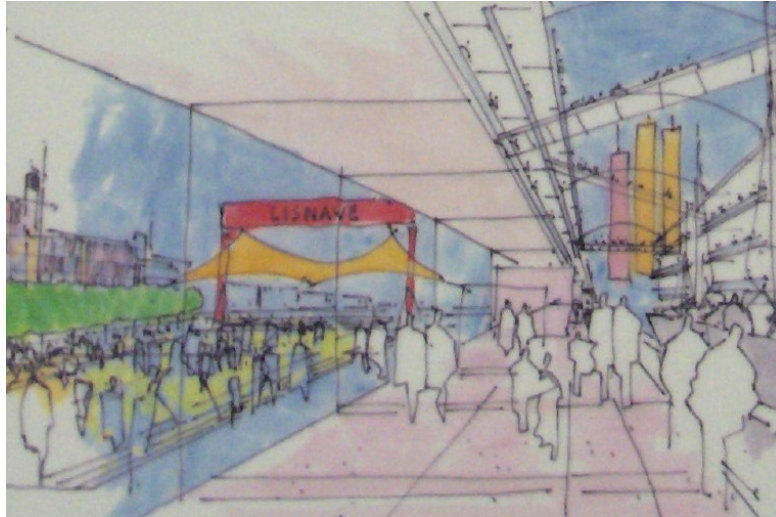


Fig. 60: Antevsão do Ambiente Urbano 'Projecto Urbano Almada Nascente'; Richard Rogers & Santa-Rita, arq.ts  
Fonte: "Exposição Jornadas da Associação de Urbanistas - C. M. Almada"

- O Desenho como mediação, ou linguagem normalizada.

Como apontamento formal, mesmo se esquemático, das várias fases de um processo, apoiando a avaliação da sua evolução, permitindo a comunicação entre os agentes, a fixação das etapas de uma negociação, estabelecendo consensos em torno de uma solução, perfeitamente objectiva.

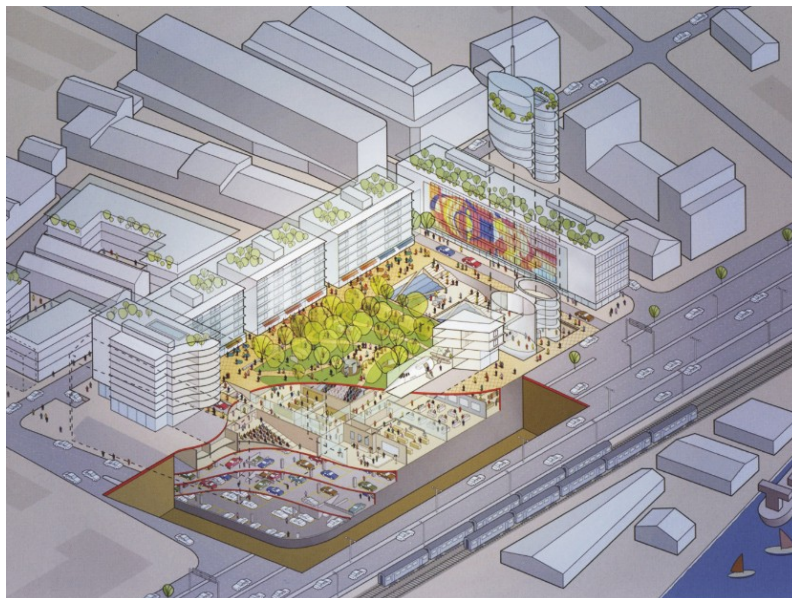


Fig. 61: Axonometria explicativa da solução 'Aterro da Boa Vista', Lisboa: Norman Foster and Partners;  
Fonte: Revista LXF – Lisboa Futura n.º 05, Setembro 2005, p.95



- O Desenho como simulação da realidade, ou visualização de um objecto.



Fig. 62, 63: Simulação da Imagem Urbana 'Projecto Martim Moniz', Lisboa: EPUL - Augusto Vasco Costa, arq.tº;  
Fonte: [www.epul.pt/docs/imagens](http://www.epul.pt/docs/imagens)

### 3.8. Componentes e conteúdos de projecto.

#### - De organização do espaço: traçados, malhas e ocupação em geral.

Concluindo o sub-capítulo anterior, dado que há uma aplicação directa das regras e elementos primários do Desenho, que define (desenha) a forma e a (ordem) organização pretendida, estabelecendo uma relação (geométrica) com 'a natureza' do lugar. Por outro lado, são várias etapas e os temas que recorrem ao desenho como ferramenta, englobando desde os primeiros traçados, estabelecendo as geometrias reguladoras, os eixos principais e secundários, até à conformação dos espaços, à caracterização das morfologias e tipologias, à estrutura das redes (viária, pedonal, etc).



Fig. 64: Proposta para o Pólo II da Univ. Coimbra – Camilo Cortesão e Mercês Vieira, arq.t's  
Fonte: "Quarta Exposição Nacional de Arquitectura" 1995, p.37

- De âmbito social: necessidades da população.

Constitui um dos objectivos fundamentais, permitindo avaliar a oferta de habitação e de equipamentos (educação, saúde, lazer e desportivos) que devem constar da programação de qualquer intervenção urbanística, especialmente num Projecto urbano, para responder às necessidades da população, residente e flutuante, avaliar a sua repercussão na vivência local, as implicações na animação e apropriação dos espaços públicos.

Centrando a questão nos equipamentos colectivos, e tendo em conta a problemática que decorre dos critérios casuísticos na escolha da sua localização, por falta de melhor alternativa, nomeadamente, quando se intervém em tecidos pré-existentis, ou sem articulação superior, adivinha-se a importância das grandes intervenções de reestruturação urbana, vistas como oportunidades únicas para serem pensadas soluções de conjunto, para se equacionarem as melhores opções.

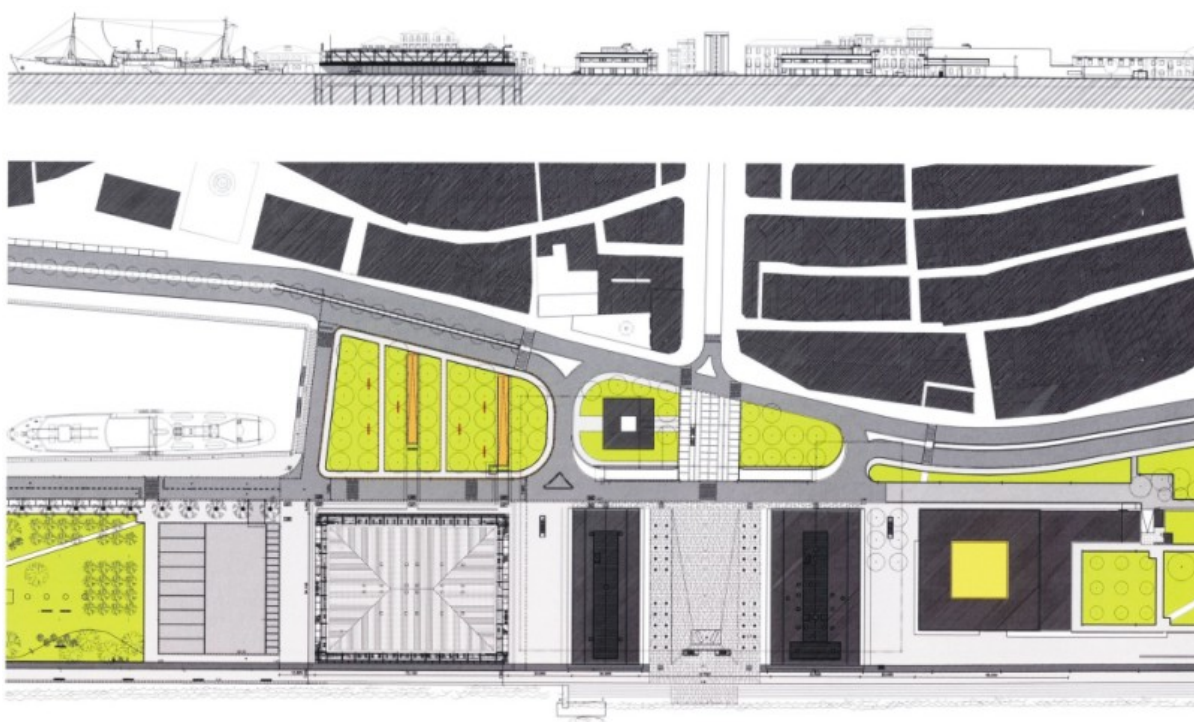


Fig. 65: Requalificação de Frente Ribeirinha "Polis de Viana do Castelo" S. Moura, F. Távora e Álvaro Siza;  
Fonte: Catálogo da Exposição "Viver as Cidades – Programa Polis" p. 61



- Ambientais: espaços verdes e qualidade de vida.

Entendido como um imperativo das intervenções contemporâneas, representando em muitas delas o seu mote, a prioridade sobre as outras questões, embora possa ser interpretado como uma revisão, muitas vezes retórica, de uma escala de valores que, no passado, terá originado muitos dos problemas actuais, responsáveis pelo agravamento da qualidade de vida nas áreas urbanas.

Assim, e dentro dos parâmetros, ou limitações de uma área intervencionada, procedem-se a análises abrangentes e sistémicas dos problemas, procurando-se a requalificação dessas áreas em função da preservação dos valores naturais representados pela Estrutura Ecológica, analisando a rede de relações estabelecidas, recusando intervenções 'cosméticas', reequacionando os elementos verdes que importa preservar, ou ampliar, a qualidade da sua relação com a estrutura construída, a sua correcta inserção na rede hídrica, superficial ou freática, como forma de obter uma ambiente mais sustentável, aprazível e equilibrado.



Fig. 66: Estrutura Verde 'Projecto Urbano do Centro do Cacém'; Risco, arq.ºs  
Fonte: Reunião de Obra – Ordem dos Arquitectos

- Patrimoniais: memória construída e cultural.

Incontornável e em relação com o ponto anterior, pois a noção de Património deveria estar associada ao conceito de 'espaços naturais', na linha da argumentação que defende que se deve evitar uma visão circunscrita dos objectos, isolados, e mais a mais com significado colectivo, privilegiando a relação e as qualidades dos conjuntos, a adaptação das soluções à especificidade de cada localização.

Podendo constituir elementos activos no lançamento das transformações, atendendo à inerente carga identitária, até porque normalmente situam-se em localizações estratégicas, marcantes sendo, por outro lado, frequente que muitas das suas potencialidades, das qualidades intrínsecas, estão sub-estimadas ou sub-aproveitadas, pelo receio de intervir, dado o eventual impacto na comunidade, o seu valor estimativo, ou, outras vezes, e bem pelo contrário, pela intervenção tardia, pela indefinição e dispersão de responsabilidades sobre esse mesmo património.



Fig. 67: Requalificação de Zona Envolvente 'Abadia de Alcobaça';  
Fonte: Catálogo Expo. "Gonçalo Byrne, Geografias Vivas" p. 33



- Económicos: fluxos, logística e distribuição de actividades.

Se as **políticas de desenvolvimento**, de âmbito social e económico, estão na base dos objectivos estratégicos, quer na formulação das estratégias numa escala alargada, territorial, ou de Cidade, quer a nível de um determinada zona, ou fragmento urbano.



Fig. 68: Esquema de 'Articulação de Intervenções na Cidade consolidada, periférica e Sistema ambiental';  
Fonte: Urbanistica n.º 110: "Roma: verso il nuovo urbanistico", p. 101.



#### IV. OPERACIONALIDADE

##### 4.1. A reinterpretação da noção de Urbanismo Operacional.

O conceito de Urbanismo Operacional evoluiu, dado que o seu significado é diferente da conotação que tinha há trinta anos atrás.

Se nos anos 70-80, até chegou a ser pejorativo, por se identificar com o ‘urbanismo burocrático’, pela atenção exagerada aos parâmetros quantitativos, pela sobrevalorização dos índices e rigidez na demarcação de zonamentos, não tardou a que, com a sua revisão crítica, passasse a ser conotado com as intervenções urbanísticas de renovação da década de 80, que foram acontecendo na maioria das capitais europeias, com destaque para Paris, quer fosse dentro da cidade, renovando o tecido urbano tradicional, quer nas coroas de transição, nas periferias, em mega-operações promovidas pelo Estado, permitindo a divulgação de modelos de gestão do tipo empresarial, economicistas, e por isso orientados em função de metas e objectivos, cuja organização, curiosamente, viria a justificar o aparecimento de novas profissões no campo do urbanismo e construção, entre elas, a dos *amenageurs*.

No entanto, em breve identificar-se-ia com a problemática dos ‘sistemas de execução’, ou com os respectivos ‘modelos organizativos’, indispensáveis à operacionalização de grandes projectos urbanos, e que seriam os sucessores das primeiras experiências de reabilitação de centros históricos. Experiências que, e como já se afirmou, devem ser vistas como precursoras de metodologias e instrumentos, mas também da revisão dos **critérios de composição urbana**, e de certos **princípios**, como é a contextualização, a reinterpretação das pré-existências, a visão abrangente dos problemas, ou a ênfase dada à requalificação dos espaços públicos.

A testemunhar essa transição, a relação entre conceitos, tem-se: *La approche morphologique ne peut être une attitude figée. Elle a dans le milieu de l'architecture déjà une histoire de plus de trente ans. Pourtant, aucun bilan exhaustif n'a encore été fait, et particulièrement celui de ses effets dans la pratique. C'est à partir des effets d'induction dans les deux sens, de la recherche vers la pratique et vice-versa, qu'un travail épistémologique devrait aujourd'hui être tenté par notre milieu. Le projet urbain n'est pas une doctrine qui renvoie à une méthode, mais dans les faits aujourd'hui, un ensemble de projets et de pratiques qui gèrent notamment de l'espace public et privé, du paysage urbain, etc. Sans refléter une doctrine au sens étroit du terme, l'idée de projet urbain renvoie cependant à un point de vue doctrinal – qu'on s'efforce de substituer à un autre: l'urbanisme opérationnel – et qui peut s'exprimer plus ou moins fortement en fonction de seuils.*<sup>(59)</sup>

<sup>(59)</sup> BONILLO, Jean-Lucien (2000) “Le Projet Urbain, Enjeux, expérimentations et professions”, p.32.

Com os novos modelos de intervenção, surge a expressão de 'Novo Urbanismo', um tanto ou quanto ambígua, passível de interpretações, sendo talvez a mais correcta a que aponta para a ideia de ruptura, ou manifesto: (...) O processo de planeamento moderno encadeava, de forma mais ou menos linear, diagnósticos, identificação de necessidades, programação de projectos e acções, execução e gestão, e assentava numa 'cascata', hierarquizada e sequencial, de planos: nacionais, regionais, municipais, de urbanização e de pormenor. (...) O novo urbanismo substitui essa linearidade por abordagens processuais e iterativas, incrementais e recorrentes. Articula o longo e o curto prazo, a grande e a pequena escala, os interesses públicos e privados. O novo urbanismo valoriza a diversidade. É mais flexível e comunicativo, acolhe e estimula a participação dos cidadãos, das organizações e dos agentes económicos, promovendo as parcerias e a concertação estratégica de base territorial. (...) É um urbanismo essencialmente estratégico, pragmático e de oportunidades. (...) Assim, preconizamos um sistema de planeamento territorial em três níveis, um sistema mais flexível e iterativo, preferencialmente estratégico e orientador, menos restritivo. <sup>(60)</sup> Um novo sistema, para uma nova maneira de agir, em quase tudo diferente, porque pressupondo uma atitude mais pro-activa e interventiva, ficando a implementação das políticas dependentes dos Projectos Urbanos, embora admitindo-se alternativas (conquanto estas se afigurem discutíveis!), devendo, não obstante, reconhecer-se o esforço, a preocupação por uma **articulação superior**.

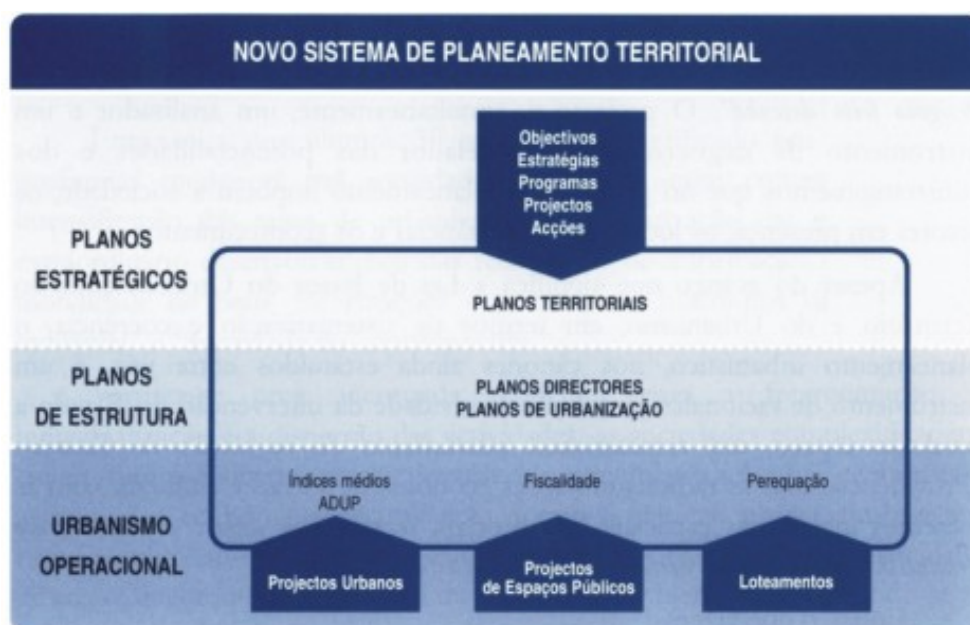


Fig. 69: Proposta para um 'Novo Sistema de Planeamento';

Fonte: "Gestão Estratégica de Cidades e Regiões", p.72

<sup>(60)</sup> FERREIRA, A. Fonseca (2005) "Gestão Estratégica de Cidades e Regiões", p.70-71

- A problemática da operacionalização dos Planos.

A operacionalização dos Planos será talvez uma das questões mais actuais, constatando-se ser simultaneamente fragilidade e contradição no nosso sistema de planeamento porque, e durante muitos anos, reflectiu uma omissão no quadro legislativo, ao não prover os **meios necessários e suficientes** à sua **concretização**, levando a que, e por melhores que fossem os planos - ou o empenhamento dos técnicos! - os resultados ficassem excessivamente dependentes das circunstâncias, ou de uma complexa conjugação de factores, que incluía a concertação de vontades, a predisposição dos agentes para assumirem riscos – fossem proprietários, investidores ou mesmo administração.

*(...) não pode haver Projecto Urbano sem a definição da sua operacionalidade, isto é, da sua execução e gestão no respeitante à propriedade, à fiscalidade, ao financiamento, à logística da construção, às estruturas de execução, etc.<sup>(61)</sup>*

Por outro lado, reconhece-se que o **factor tempo** é um parâmetro **decisivo**, senão **determinante** no sucesso de uma operação urbanística, inerente às sucessivas revisões dos procedimentos, remetendo para o aperfeiçoamento **dos mecanismos de execução**, com o objectivo de reduzir a dependência de factores fortuitos, da instabilidade e ritmos incertos da realidade, dado que, como a experiência confirma, o período de concretização de um plano pode prolongar-se no tempo, seja na fase de edificação seja na de apropriação dos espaços, que normalmente é medido em décadas, senão gerações!

Dificuldade nem sempre resolúvel com soluções do tipo de '**inteligência processual**', com formas de auto-gestão, que apostam nos '**capitais internos**', no potencial da '**capacidade evolutiva**', das transformações faseadas, previstas em regras de '**geometrias variáveis**', ajustáveis às oportunidades.

Também a urgência de respostas, as exigências de **exequibilidade** e de **antecipação** de condições, apresentam-se como pontos fundamentais, apontando soluções que deveriam integrar os instrumentos de gestão territorial, ou, mais especificamente, os Projectos urbanos, que por definição, têm em si, uma intencionalidade executória, um propósito de realização, concretização no terreno.

Por essa razão, pretende-se investigar os mecanismos, as metodologias disponibilizadas pelo actual quadro legislativo - confirmando a premissa inicial de proceder a uma aprendizagem, de querer saber '**como se faz**' -, reunindo uma compilação dos **factores indirectos**, que podem (e influenciam) significativamente os resultados.

<sup>(61)</sup> SOARES, Luís Bruno (2000) "Urbanismo –Uma questão cultural" Nº 31-32 Sociedade e Território, p.163.

#### 4.2. Os mecanismos de execução (DL 380/99).

##### - A Programação Urbanística.

Por definição, e genericamente, o conceito de Programação implica a intenção de estabelecer, com racionalidade, um conjunto de acções, devidamente articuladas entre si, e distribuídas no tempo, de maneira a serem aproveitados os recursos disponíveis, a se maximizarem os resultados.

No domínio do planeamento, trata-se certamente de conhecer objectivamente, e em profundidade, os problemas, de **tomar consciência** da realidade, de modo a que, quando confrontada com os desígnios, se poder equacionar o maior número de hipóteses de resposta, em termos de **encadeamento e prioridades** de actuação.

A nível da gestão urbanística corresponde à concretização de uma **estratégia de intervenção**, através de um protagonismo **pro-activo e orientador**, que se traduza em acções no terreno, que poderão (e muito bem!) ser revistas, ou adaptadas em função do desenvolvimento, dos efeitos da sua aplicação, de mudanças ocorridas, permitindo um **reajustamento** reflexivo das formas de intervenção.

Será portanto de registar a interpretação feita pelo Decreto-Lei 380/99 de 22 de Setembro, no Capítulo V (Execução, compensação e indemnização), Secção I (Programação e sistemas de execução), art.º 118 (Princípio geral) : *O município promove a execução coordenada e programada do planeamento territorial, com a colaboração das entidades públicas e privadas, procedendo à realização das infra-estruturas e dos equipamentos de acordo com o interesse público, os objectivos e as prioridades (...) A coordenação e execução programada dos planos municipais de ordenamento do território determinam para os particulares o dever de concretizarem e adequarem as suas pretensões às metas e prioridades neles estabelecidas. (...) A execução dos sistemas gerais de infra-estruturas e equipamentos públicos municipais e intermunicipais determina para os particulares o dever de participar no seu financiamento.*

Outro princípio que vem confirmar uma das asserções anteriores, da conveniência de uma articulação superior, de se fazerem diagnósticos completos, que fica perfeitamente expresso na frase 'conhecer mais para se agir melhor' encontra-se no art.º 121 (Programas de acção territorial): *A coordenação das actuações das entidades públicas e privadas interessadas na execução dos planos municipais de ordenamento do território pode ser enquadrada por programas de acção territorial (...) Os programas de acção territorial têm por base um diagnóstico das tendências de transformação das áreas a que se referem, definem objectivos a atingir no período da sua vigência, especificam as acções a realizar pelas entidades neles interessadas e estabelecem o escalonamento temporal dos investimentos neles previstos, designadamente: a) Definindo as prioridades de actuação do plano director municipal e dos planos de urbanização; b) Programando as operações de reabilitação, reconversão, consolidação e*

*extensão urbana a realizar nas unidades operativas de planeamento e gestão; c) Definindo a estratégia de intervenção municipal nas áreas de edificação dispersa e no espaço rural.* Acrescente-se que esta ferramenta operacional, com um conteúdo estratégico, identifica-se com dois dos cinco produtos finais incluídos na lista da Parque EXPO, para o folheto promocional da empresa, assim descritos: *Elaboração de Programas de Acção; e Contratualização, planeamento e execução de Programas de Acção Territorial (PAT).*

## OS PRODUTOS

A acção da Parque EXPO, particularmente vocacionada para a concepção e a gestão das intervenções no território, traduz-se nos seguintes produtos finais:

- Concepção e Implementação de Programas Nacionais (PN)
- Contratualização, planeamento e execução de Programas de Acção Territorial (PAT)
- Concepção de Documentos de Enquadramento Estratégico
- Elaboração de Programas de Acção
- Gestão Integrada de Operações de Reabilitação Urbana e Ambiental e de Desenvolvimento Regional

A Parque EXPO tem uma particular vocação e competência na articulação de interesses e agilização de processos com os vários níveis da administração e com entidades privadas.

Fig. 70: Lista de Serviços da Parque EXPO, 'Re:qualificar' 2007;  
Fonte: Parque EXPO



- A delimitação em Unidades de Execução.

Uma metodologia capaz de conduzir à *dinamização de processos associativos*,<sup>(62)</sup> pela eficácia e possibilidade de generalização, justificando referir aqui as vantagens da **Unidade de Execução**, identificada, não apenas com a delimitação de uma área de intervenção, mas com a sistematização de um conjunto de procedimentos pré-estabelecidos dirigidos à realização dos trabalhos de urbanização. Para se ter presente a interpretação legal, segue-se a definição que consta no mesmo decreto, no seu art.º 120 (Delimitação das unidades de execução): *A delimitação de unidades de execução consiste na fixação em planta cadastral dos limites físicos da área a sujeitar a intervenção urbanística e com identificação de todos os prédios abrangidos. (...) As unidades de execução deverão ser delimitadas de forma a assegurar um desenvolvimento urbano harmonioso e a justa repartição de benefícios e encargos pelos proprietários abrangidos, devendo integrar as áreas a afectar a espaços públicos ou equipamentos previstos nos planos de ordenamento. (...) As unidades de execução podem corresponder a uma unidade operativa de planeamento e gestão, à área abrangida por um plano de pormenor ou a parte desta. (...) Na falta de plano de pormenor aplicável à área abrangida pela unidade de execução, deve a câmara municipal promover, previamente à aprovação, um período de discussão pública em termos análogos aos previstos para o plano de pormenor.*

Note-se que as vantagens não são apenas práticas, de **concertação entre os diferentes proprietários**, garantindo a repartição dos custos (e dos benefícios) e criando as condições mínimas para uma coerência formal e funcional, pois, será também de **ordem estratégica, ou programática**, ao possibilitar em fase de programação urbanística, controlar o lançamento das operações, em função das oportunidades do mercado –introduzindo flexibilidade, nomeadamente nos planos, onde as **unidades operativas de planeamento e gestão** (UOPG) permitem uma gradação dos estudos – identificando o que é passível de ser tratado como uma unidade formal.

Por outro lado, a conjugação dos últimos números do artigo, permite concluir (embora seja contestado) que não é preciso fazer (ou estar inscrito num) Plano de Pormenor, para se concretizar. Conclusão: trata-se de um **meio eficaz para a implementação de uma operação urbanística, desde que inserido num plano** (PP; PU ou, no limite interpretativo... o PDM) conjugando a definição de 'condições executórias', do programa, demarcação da área, acordo dos agentes, etc com o uso da figura do loteamento, que acaba por lhe dar a formalização legal, sem a rigidez e morosidade (característica) dos Planos de Pormenor.

<sup>(62)</sup> CARVALHO, Jorge (2004) "Plano de Cidade", N.º 37-38, Sociedade e Território, p.80-88.

Considera-se que as suas exigências formais, suporte legal de meios e consequente alcance, estão entre um loteamento (de parcelamento ou reparcelamento da propriedade) e os Planos de Pormenor. De facto, as Unidades de Execução implicam que seja feito um levantamento cadastral completo, a identificação de todos os proprietários, um passo indispensável para que se apliquem as regras perequativas internas.

Por essa razão a própria delimitação da área intervencionada influencia o sucesso de fases subsequentes (o acordo entre proprietários, etc), a facilidade da distribuição dos benefícios e encargos, ou ainda o seu equilíbrio, quando comparado com as características da sua envolvente.

Algumas das *difficultades práticas* que se podem assinalar são, e segundo J. Eduardo Simões: <sup>(63)</sup>

- . nº elevado de propriedades e de proprietários;
- . disparidade de dimensão (dificultando ulterior correspondência de valores);
- . diferenças apreciáveis entre as localizações inicial e final (leva a descontentamentos);
- . idem, devido às suas características físicas, ou cálculo preciso dos valores iniciais;
- . diferentes usos, de rentabilidades diversas, gerando disparidades nos valores dos lotes;
- . determinação rigorosa do valor dos terrenos antes da intervenção;
- . diferenças de capacidade financeira entre os diferentes proprietários;
- . potencial concorrência dos direitos (eventualmente) atribuídos à Administração.

Outro aspecto a salientar refere-se à **flexibilidade** do instrumento, porque não acusam os aspectos negativos dos Planos de Pormenor, que tendem a tornar-se em obstáculos à mudança, por serem regulamentos administrativos, de natureza vinculativa e por isso não admitirem facilmente alterações, mesmo se justificadas pela evolução da realidade ou de agentes.

As Unidades de Execução, afiguram-se como alternativas expeditas, cuja maior potencialidade resulta da sua adequação aos processos de execução, marcados pela indefinição inicial de programas, e por uma lenta e progressiva clarificação dos objectivos finais.

No entanto a interpretação da sua **aplicabilidade**, e **abrangência** relativamente ao campo de utilização, não é plenamente consensual e baseia-se no pressuposto da conjugação dos n.ºs 1 e 2 do art.º 119 (Sistema de execução).

<sup>(63)</sup> SIMÕES, J. Eduardo (2002) "Reflexões em torno da fixação de critérios de perequação", p.25

- As modalidades de Execução.

Relacionado com as prioridades da administração, ou com a aferição do interesse público, está o estabelecimento das 'condições executórias', que envolve a escolha da modalidade de execução mais adequada, prevista no art.º 119 (Sistemas de execução): *Os planos e as operações urbanísticas são executados através dos sistemas de compensação, de cooperação e de imposição administrativa. (...) A execução dos planos através dos sistemas referidos no número anterior desenvolve-se no âmbito de unidades de execução delimitadas pela câmara municipal por iniciativa própria ou a requerimento dos proprietários interessados.*

Essas modalidades ou **Sistemas de Execução**, podem ser assim descritas:

- . de Compensação: a iniciativa é dos particulares (*todos os proprietários e titulares de direitos inerentes à propriedade*), que têm que se organizar entre si, de modo a formalizar um método perequativo de repartição dos benefícios e encargos decorrentes da operação, dado que são responsáveis pela execução de todas as infra-estruturas, devendo ainda compensar o município de acordo com as regras estabelecidas em planos ou regulamento municipal (pagamento de taxas);
- . de Cooperação: a iniciativa é do município que actua coordenadamente e em cooperação com os particulares interessados, podendo até constituir-se parceiro (através de terrenos próprios ou pela realização de obras) tornando-se parte integrante da repartição dos benefícios e encargos, segundo os termos de protocolo, ou contrato de urbanização (de notar que, para além dos proprietários, *pode ainda incluir promotores, ou outras entidades interessadas na execução do plano*).
- . de Imposição Administrativa: a iniciativa é também do município, mas actua directamente por concessão de urbanização, por via da realização de um concurso público, assumindo a responsabilidade pela execução de todas as infra-estruturas (embora dando-lhe direito a repartir benefícios, e/ou pela ponderação do valor do índice médio de utilização) podendo recorrer à expropriação dos terrenos necessários.

Note-se ainda que estas diferentes opções, subentendem a noção do 'dever de urbanizar' por parte dos proprietários (art.º 134º, Obrigação de urbanização) se for esse o interesse comum ou o desígnio da política estabelecida pelo município, garantido-se em caso de recusa ou de indiferença daqueles, soluções de recurso, fundamentadas na figura de expropriação por 'utilidade pública'.

- A concertação por via da Contratualização.

É um tema, em si mesmo, objecto de muitos estudos e reflexão profissional, dada a sua importância no desenvolvimento dos processos de urbanização. Pode ser interpretada como uma metodologia, em constante aperfeiçoamento, cujo objectivo é precisamente a convergência de diversos pontos de vista, englobando um painel alargado de actores, que inclui todos os interessados ou implicados nas transformações, no sentido de uma construção progressiva de soluções, ou solução, que se pretende que seja a mais representativa e consensual possível, devendo por isso integrar no seu decurso, as etapas, ou fases, de participação e/ou de negociação.

Na sua forma simplificada, ou numa leitura estritamente legal, visa assegurar a clarificação e a vinculação dos direitos e deveres de cada uma das partes envolvidas.

Embora, e pelos motivos já apontados, não deva ser reduzida, ou resumida aos instrumentos que permitem fixar essas posições e compromissos, também é verdade, que estes surgem como fundamentais para a sua operacionalização.

De acordo com a conferência sobre **execução urbanística e perequação**<sup>(64)</sup>, e para o contexto das unidades de execução, existem dois tipos os contratos a estabelecer:

- . **contrato preliminar**: entre o grupo de proprietários (e/ou investidores), e após aceitação da câmara, dando início aos procedimentos necessários, apresentando um **carácter opcional**;
- . **contrato de urbanização**: idem, sendo **obrigatório**, aliás tal como referido no n.º2 do art.º 122 (Sistema de compensação): *Os direitos e as obrigações dos participantes na unidade de execução são definidos por contrato de urbanização*. Ou, em referência posterior, no artigo subsequente, art.º 123 (Sistema de cooperação):

Note-se que, existe a possibilidade de, para esse mesmo efeito, se constituir uma sociedade que represente os proprietários (e/ou investidores) o que, para além de eventuais vantagens fiscais, pode trazer outras vantagens operativas, que podem ir desde a actos de gestão e de representação junto de outros actores (câmara, entidades bancárias, prestadores de serviços...) até à...futura repartição de benefícios!

De notar também que, e segundo o art.º 131, no caso de o contrato ser entre proprietários e o município, este assume a designação de **Contrato de desenvolvimento urbano**.

<sup>(64)</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula; CARVALHO, Jorge (2006) : Acção de Formação na Ordem dos Arquitectos.

- O Reparcelamento e a Expropriação.

Tendo presente que a **geometria da propriedade**, ou do **cadastro**, juntamente com a imponderabilidade relativa ao (de)sacordo entre proprietários numa urbanização, são provavelmente os entraves mais comuns à realização de operações urbanísticas, compreende-se que sejam, por outro lado, os instrumentos enunciados, a solução eficaz de desbloqueamento, tornando possível a sua operacionalização.

Assim, na Subsecção II, ou ***Instrumentos de execução dos planos*** tem-se um conjunto de artigos que, por serem relevantes e complementares entre si, merecem ser enumerados: *direito de preferência; Demolição de edifícios; Expropriação; Reestruturação da propriedade; Direito à expropriação; Reparcelamento do solo urbano de acordo com disposições do plano; Critérios para o reparcelamento; Efeitos do reparcelamento; e finalmente, Obrigação de urbanização.*

Do art.º 128 (Expropriação), convém ter presente: *A Administração pode expropriar os terrenos e os edifícios que sejam necessários à execução dos planos municipais de ordenamento do território (...). Podem, designadamente, ser expropriados por causa de utilidade pública da execução do plano (...).* discriminando-se as situações específicas, interessando a ilação, de existir fundamentação legal para a expropriação, se o propósito for, e 'per si', a execução de um plano, depois de seguir a tramitação prevista.

Afirmação reforçada no art.º 129 (Reestruturação da propriedade), no n.º 2 se diz: *Pode o município proceder à expropriação por causa da utilidade pública da execução do plano: a) se os proprietários não subscreverem o acordo proposto ou outro alternativo no prazo fixado; b) se os mesmos não derem início às obras ou não as concluírem nos prazos fixados.*

E também no n.º 7 do art.º 131 (Reparcelamento do solo urbano de acordo com disposições do plano), cuja definição é: *O reparcelamento da propriedade é a operação que consiste no agrupamento de terrenos localizados dentro dos perímetros urbanos delimitados em plano municipal de ordenamento do território e na sua posterior divisão ajustada àquele, com a adjudicação dos lotes ou parcelas resultantes aos primitivos proprietários.*

Ou seja, é um loteamento 'especial', que também pode envolver simples investidores, ou proprietários *posteriori*, o que é frequente acontecer com as câmaras, visando a redistribuição e a reconfiguração de lotes, admitindo-se que, e para um dado proprietário, a parcela final possa não corresponder à localização da sua propriedade original.



Do mesmo artigo, convém atender ao n.º 2, que explicita: *São objectivos do reparcelamento: a) ajustar às disposições do plano a configuração e o aproveitamento dos terrenos para construção; b) Distribuir equitativamente entre proprietários, os benefícios e encargos resultantes do plano; c) Localizar as áreas a ceder obrigatoriamente pelos proprietários destinadas à implantação de infra-estruturas, espaços e equipamentos públicos.* Ou o n.º seguinte: *A operação de reparcelamento é da iniciativa dos proprietários ou da câmara municipal, isoladamente ou em cooperação.*

Note-se que o reparcelamento é o instrumento que concretiza formalmente as Unidades de Execução, sendo portanto um loteamento que visa a reconfiguração da propriedade e a redistribuição de lotes, exigindo simultaneamente a utilização de regras perequativas.

Por esse motivo, o respectivo alvará de loteamento deve conter toda a informação necessária para o registo na conservatória das propriedades, fazendo referência, por ex.º às indicações de compra e venda, de transferência de índices.

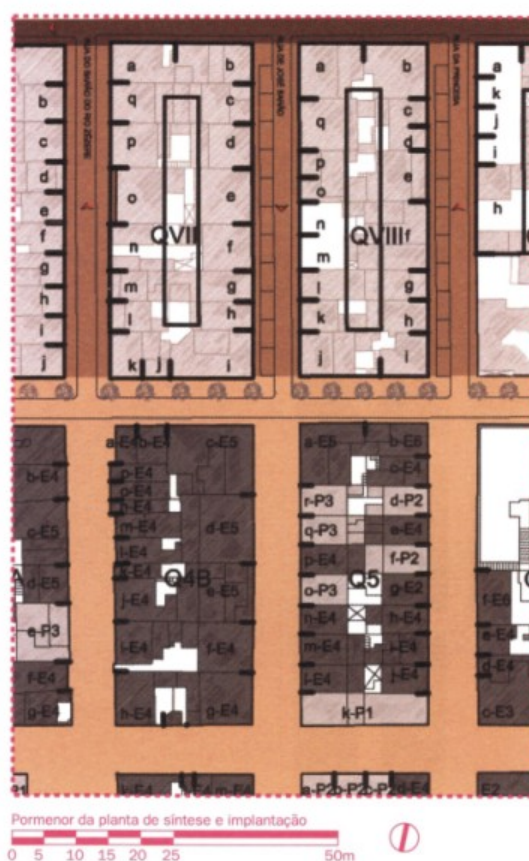


Fig. 71: Plano de Pormenor de Salvaguarda de Vila Real de St. António; CEARQ / CEDOUA  
Fonte: 'Planos – Salvaguarda. Vila Real de St. António e Projecto Urbano. Coimbra', 2005, p.127

- **Perequação de Benefícios e Encargos.**

Surge na Secção II, intitulada Da compensação, ou Subsecção I Princípio da perequação compensatória dos benefícios e encargos, introduzindo os princípios, nos artigos: Direito à perequação; Dever de perequação; e Objectivos da perequação; Deste conjunto, destaca-se o penúltimo artigo, ou 136.º, cujo conteúdo do nº 2 é: A aplicação de mecanismos de perequação previstos nesta secção realiza-se no âmbito dos planos de pormenor ou das unidades de execução referidas no artigo 120.º, segundo os critérios adoptados no plano director municipal.

Na Subsecção II *Mecanismos de perequação compensatória* tem-se por sua vez os seguintes artigos: *Mecanismos de perequação; Índice médio de utilização; Compra e venda do índice médio de utilização; Área de cedência média; e finalmente, Repartição dos custos de urbanização;*

Sem explicitar uma fórmula de cálculo, que sintetise os conceitos envolvidos, o legislador opta por indicar a utilização dos seguintes **mecanismos de perequação**:

- . O estabelecimento de um **índice médio de utilização**.
- . O estabelecimento de uma **área de cedência média**;
- . A repartição dos **custos de urbanização**;

Acrescentando que, o primeiro *tem sempre de ser combinado com a previsão* do segundo.

Para o seu desenvolvimento é conveniente conhecer a noção básica que é o **cálculo da diferença** entre o **direito abstracto de construção (DAC)** *correspondente a uma edificabilidade média*, um valor médio de cálculo, usado como referência, ou valor comparativo do **direito concreto de construir (DCC)**, que por sua vez, traduz a área de construção efectivamente permitida no acto de licenciamento e para uma dada parcela, em função do que é estipulado nos *índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos no plano*. Diferença, sempre relativa ao valor médio, que permite determinar o sentido da compensação, consoante as situações:

$DCC < DAC$ , o proprietário deve ser compensado, através de **descontos nas taxas** ou pela *aquisição pelo município, por permuta ou compra, da parte de terreno menos edificável;*

$DCC > DAC$ , *o proprietário deverá, aquando da emissão do alvará, ceder para o domínio privado do município uma área com a possibilidade construtiva em excesso. (...) contabilizada como cedência para equipamento.*

Tais compensações podem ainda ser feitas entre proprietários, através da *Compra e venda do índice médio de utilização*. Equivalente ao funcionamento de ‘uma bolsa’ de direitos de construção, ao possibilitar que, aqueles proprietários que estejam habilitados a construir acima da edificabilidade média, possam adquirir o excesso àqueles, em situação inversa, isto é, cujo direito concreto de construção é inferior à média. Salvaguardando-se, que tais transacções *são obrigatoriamente comunicadas à câmara municipal e estão sujeitas a inscrição no registo predial*.

De forma análoga, estabelece-se um mecanismo de cálculo a partir da diferença entre o conceito de *área de cedência efectiva*, que por similitude de designação se prefere chamar de concreta (ACC), e *área de cedência média*, ou abstracta (ACA), sendo a diferença relativamente ao valor médio, uma forma de saber qual a compensação:

*ACC > AAC, o proprietário deverá, quando pretenda urbanizar, ser compensado de forma adequada (...) através: a) Desconto nas taxas que terá de suportar. b) Aquisição da área em excesso pelo município, por compra ou permuta.*

*ACC < AAC, o proprietário terá de compensar o município em numerário ou espécie a fixar em regulamento municipal.*

Quando se debruça na aplicação do último dos três ‘mecanismos de perequação’, ou seja, na **repartição dos custos de urbanização**, ou do artigo 142.º, escreve-se: *A comparticipação nos custos de urbanização poderá ser determinada pelos seguintes critérios, isolada ou conjuntamente: a) o tipo ou a intensidade de aproveitamento urbanístico determinados pelas disposições dos planos; b) A superfície do lote ou da parcela.* O que, e conforme o sublinhado, deixa em aberto, relativamente a formas diferenciadas de cálculo, o processo de determinação destes encargos, em função do benefício construtivo e/ou da área do lote ou parcela.

Do mesmo artigo, é também de se ter em consideração as seguintes observações: *O pagamento dos custos de urbanização pode realizar-se, por acordo com os proprietários interessados, mediante a cedência ao município, livre de ónus ou encargos, de lotes ou parcelas com capacidade aedificandi de valor equivalente.* Ou ter presente a explicitação, sobre uma questão que a experiência confirma nem sempre ser bem interpretada ou aceite pelos promotores: *São designadamente considerados custos de urbanização os relativos às infra-estruturas gerais e locais.*

- **Relação com os parâmetros urbanísticos.**

Atendendo a que, para a concretização de uma dada operação urbanística, ou plano, se definem unidades de execução, lançadas em tempos diferentes em função do interesse colectivo, das suas características físicas, aproveitamentos e encargos específicos.

Assim, há que distinguir, por ex.<sup>o</sup>, as diferenças intrínsecas às modalidades ou **sistemas de execução**, ao **universo geográfico** onde se pretende fazer a perequação ou, finalmente, aos próprios **objectivos municipais**, muitas vezes determinantes do algoritmo.

Não obstante, e para superar algumas das dúvidas que possam existir sobre a sua aplicação, é de ter em conta a coerência com os seus fundamentos, os quais, naturalmente, devem prevalecer.

É frequente, por ex.<sup>o</sup>, questionar-se as opções de diferenciação (se chegar a ser feita!) do valor do **índice médio de utilização** (Imu), justificando a aplicação de **coeficientes de ponderação** em zonas sujeitas a 'vínculos situacionais', quando estando em Reserva Ecológica Nacional ou em Reserva Agrícola, ou simplesmente, quando inseridas na denominada **Estrutura Ecológica Urbana**, quando, efectivamente, contribuem para a qualidade do ambiente urbano, e valorização da envolvente, inseridas em perímetro urbano, de maneira a se cumprir plenamente o princípio-base da equidade.

Esta mesma questão colide muitas vezes com **omissões de regulamentação** dos critérios de perequação em sede do plano director municipal ou, o que é ainda mais grave, com a sua **interpretação precipitada**, de que, pelo facto do PDM não permitir edificabilidade nessas áreas isso se deva traduzir na ausência de direitos abstractos de construção que, e por definição, podem ser transferíveis ou, em alternativa, convertíveis em numerário.

Outra, e que parece ser mais processual do que de princípios, dado dificultar a simplicidade e transparência dos algoritmos, diz respeito à ponderação do valor de **usos diferentes**, associados à capacidade construtiva, ou então, à necessidade de realização de **avaliações dos terrenos**, seja inicialmente seja no final, atendendo às diferentes aptidões naturais, que se reflectem na potencialidade construtiva, à localização (vias, centralidade, vistas, etc), morfologia do terreno, exposição solar, etc

Ou ainda, a questão das **pré-existências**, ou das edificações presentes no terreno que, embora não devendo ser incluídas no cálculo dos encargos, na determinação das áreas de cedência para infra-estruturas e dos custos das obras de urbanização porque, precisamente sendo anteriores ao plano não podendo justificar nenhuma desigualdade na distribuição de benefícios e encargos. Não obstante, e por razões físicas, essa área de construção deve ser atendida no cômputo geral da edificabilidade prevista.

#### 4.3. Sequência de procedimentos.

Recordando a conferência sobre execução urbanística e perequação<sup>(65)</sup>, o conjunto de procedimentos executórios que se pode esperar, no sentido da concretização de uma Unidade de Execução, têm o seguinte encadeamento de passos, ou sucessão de etapas:

- . apresentação da **proposta à câmara**, esclarecendo a intenção (e delimitação de área) por parte dos particulares (se for esse o caso);
- . sua **aceitação** por parte da câmara, seguindo-se um '**acordo preliminar**' explicitando as condições acordadas entre os investidores;
- . criação de '**bases para a operação executória**', ou seja, a verificação da sua viabilidade, incluindo um '**cálculo provisional de custos e receitas**';
- . elaboração do projecto de **loteamento**;
- . assinatura do respectivo **contrato de urbanização** (obrigatório);
- . **realização das obras de urbanização**;
- . **distribuição dos lotes** ('acções registais') e pagamento das **compensações**;

Note-se, que esta última distribuição também pode ser realizada através de **fracções** de lotes, aplicando o **regime de compropriedade**, ou pela alternativa de quotas, se tiver sido já formada uma sociedade entre proprietários e outros interessados. Solução alternativa que, como se imagina, vem atenuar a dificuldade prática em se ajustar a repartição do benefícios de uma forma concreta, física (sendo em espécie) ou, o que também é frequente, se a parte a distribuir, é tão diminuta, que não se compadece com nenhuma unidade resultante da divisão em lotes.

Outro aspecto refere-se à **gestão financeira** da operação que, segundo a legislação, seria feita por via de um **Fundo de Compensação**. Este instrumento previsto no DL 380/99 no seu art.º 125, justifica-se precisamente para gerir a liquidação das compensações devidas, ficando a câmara responsável pela sua gestão, com a participação dos interessados.

Estando conscientes de que este último poderá dificultar a operacionalidade em pequenas intervenções, também é certo que é um instrumento importante naquelas que envolvam mais agentes ou maiores capitais, justificando uma gestão mais responsável e especializada, para além de servir de garantia junto de potenciais investidores.

<sup>(65)</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula; CARVALHO, Jorge (2006) : Acção de Formação na Ordem dos Arquitectos.

#### 4.4. Conteúdo documental.

No sentido do aprofundamento da aprendizagem, mas também para se ter consciência das exigências práticas, descrevem-se as peças necessárias para a sua formalização tomando como ponto de partida a síntese, atribuída a Paulo Correia, Sidónio Pardal e Manuel da Costa Lobo, publicado no 3º volume das Normas Urbanísticas, intitulada "*elementos necessários à montagem de uma operação de reparcelamento*",<sup>(66)</sup> que se baseia numa **subdivisão em três grupos**, formados por **plantas, quadros e fichas**, sendo estas últimas individuais, referidas a cada uma das parcelas:

P1: **Planta de Localização**, c/ o existente, à esc.1/1 000, ou 1/2 000 (ou 1/500);

P2: **Planta de Cadastro Original**, c/ identificação das propriedades, na mesma escala;

P3: **Planta de Enquadramento**, c/ extracto de síntese de PDM ou PU, à esc.1/25 000,  
1/10 000, ou 1/ 5 000;

P4: **Planta de Condicionantes**, dos planos mais abrangentes e nas escalas já referidas;

P5: **Planta de Síntese**, c/ o desenho urbano para a área a reparcelar, a identificação dos usos (extracto de PP, se existir), as indicações do parcelamento e quadro anexo c/ os parâmetros urbanísticos, à esc. 1/1 000, 1/2 000, (ou 1/500);

P6: **Planta de Reparcelamento**, c/ a nova situação cadastral, assinalando os lotes privados, o domínio privado municipal, o domínio público, nas escalas já referidas;

P7: **Planta de Síntese de Operação de Reparcelamento**, englobando as plantas P5, P6, e eventualmente a P4, nas escalas já referidas;

Q1: **Quadro da Situação actual**, c/ detalhes das propriedades, para apoio de P2;

Q2: **Quadro Complementar**, c/ os detalhes de outros interessados, ou de 'direitos reais';

Q3: **Quadro Regulamentar**, c/ edificabilidade e usos de cada lote, para apoio de P5 e P7;

Q4: **Quadro de Relacionamento**, c/ matriz comparativa dos valores das parcelas originais e os finais, convertendo direitos e obrigações, verificando o seu equilíbrio;

F1: **Ficha Cadastral Inicial**, c/ toda informação (configuração, registo, etc), por parcela;

F2: **Ficha Cadastral final**, idem, para efeito de realização de novos registos prediais.

<sup>(66)</sup> SIMÕES, J. Eduardo (2002) "Reflexões em torno da fixação de critérios de perequação" p.32, 33



#### 4.5. Identificação das potencialidades.

As unidades de execução, e à semelhança de outras ferramentas existentes, apresentam potencialidades próprias, porém dependentes da correcta utilização que delas se fizer, por parte dos técnicos, sem esquecer o papel dos políticos, porque a qualidade das **políticas municipais** começa com as lideranças, nas políticas de **gestão urbanística**.

Observe-se que o instrumento apresenta-se, e simultaneamente, como **um meio expedito e pragmático** de executar uma dada **operação urbanística**, de forma **simplificada**, mas também possível **parte constitutiva**, de um Projecto Urbano, já na fase de operacionalização, capaz de reunir um conjunto de procedimentos básicos, equivalentes, embora de menor exigência, a nível de enquadramento superior, ou de associação a investimentos selectivos, que se encontram em operações de certa dimensão, dada a preocupação em se satisfazer os padrões mínimos de qualidade, a nível do **desenho da forma urbana**, os **aspectos formais e qualitativos**.

De facto, ultrapassadas certas limitações, que também são as potencialidades das unidades de execução, enquanto conceito de **operação integrada**, aplicando os meios organizacionais e legais disponíveis, e proporcionais à escala dos seus objectivos, apelando à concertação entre proprietários e ao envolvimento directo dos interessados, podem ser vistas como uma alternativa acessível a um certo tipo de intervenções, que, tendo já uma dimensão, dificilmente conseguem garantir uma qualidade formal mínima, somando mais uma entre as muitas operações casuísticas.

Para **consciencialização das potencialidades** que se atribui a esta ferramenta, e para o entendimento da sua relação com a **programação urbanística**, propõe-se a identificação dos aspectos mais relevantes:

##### - Capacidade de orientar a oferta do mercado.

Dentro do âmbito da programação, tem-se sem dúvida, a capacidade proporcionada por um mecanismo de intervenção no equilíbrio da oferta do mercado, por ex.º, de correcção da especulação imobiliária devido à retenção dos solos ou ao simples imobilismo dos seus proprietários, lançando no mercado novos empreendimentos. Ou, e procedendo em sinal contrário, adiando a sua concretização, decidindo 'congelar' determinadas áreas, eximindo-se o município de participar no investimento das infra-estruturas.

Para além do controlo da temporalidade, outro aspecto a considerar, e reconhecidamente estratégico, prende-se com a decisão de orientar espacialmente o crescimento urbanístico, ou de se poder promover a reabilitação de determinadas áreas.

**- Concretização de operações integradas.**

É a consequência lógica dos propósitos deste instrumento, sendo com certeza a exigência de concertação entre os diversos proprietários, a sua maior vantagem, permitindo viabilizar intervenções conjuntas, garantir a operacionalização de pequenos (ou médios) conjuntos urbanos, não só por se fundamentar no acordo e na cooperação entre as partes, não somente proprietários, mas também pelo método, ou uso de conhecimentos necessários à organização do processo, que facilitam a sua generalização, sem esquecer, nesse sentido, a disponibilização de meios financeiros.

Note-se que a integração das operações pode ser vista de duas formas. Numa óptica interna, ao pressupor o entendimento geral, concretizado numa proposta de conjunto, ou pelo menos, com obrigação de ser estudada como uma unidade formal, o que, por sua vez, requer posterior associação nas obras de urbanização. E, por outro lado, a perspectiva de subdivisão e de articulação de partes entre si e com um todo maior, que, embora, e de uma maneira geral, se quer integrante de um sistema urbano, por razões de planeamento, de faseamento do investimento, i.e, de mera operacionalidade, procede-se a uma (re)partição das áreas, a uma subdivisão operativa.

**- Envolvimento (directo) dos Agentes.**

É outra consequência da sua organização, que se baseia no entendimento e concertação entre os agentes, que podem não ser apenas proprietários, estando previstas soluções alternativas, embora só eficazes em situações de especial interesse público, caso alguns destes não queiram cooperar.

É de referir a hipótese de se poder constituir uma sociedade que represente os proprietários e potenciais investidores no processo, com vantagens óbvias junto de entidades bancárias, etc

**- Formação de Parcerias.**

Idem, embora dependa da modalidade ou do sistema de execução escolhido.

A adopção de estruturas organizativas, como por exemplo, as sociedades para a realização dessas transformações, é um estímulo à formação de parcerias, quer pela captação de investimentos quer por assumir necessariamente contornos empresariais, cujos métodos e procedimentos de gestão trazem grandes vantagens.

O simples facto de a diferenciação das modalidades basear-se na possibilidade de envolvimento do município nas operações, é uma maneira de se admitir a conveniência da realização dessas parcerias.

- **Correcção das desigualdades decorrentes dos planos.**

Se a perequação é uma componente da sua organização, ou, visto noutra óptica, um argumento de justiça, ao garantir equilíbrio na repartição dos custos e benefícios resultantes de uma operação urbanística, é por vezes o argumento convincente, senão suficiente para a adesão dos mais cépticos, daqueles que, por menores recursos ou entusiasmo, tendem a bloquear o processo.

De facto, não faltam exemplos de intervenções que, se não existisse um mecanismo de redistribuição, tornar-se-iam de tal forma desiguais nos seus efeitos junto dos proprietários, na partilha das vantagens, ou, o que é equivalente, das desvantagens, resultantes da aplicação de um dado plano, ou da implementação de uma simples unidade de execução que, dificilmente se concretizariam por vontade dos proprietários envolvidos.

- **Gestão e financiamento.**

Justifica-se e resulta do ponto anterior, até pela necessidade de concertação entre os proprietários, procurando encontrar formas que favoreçam o envolvimento dos agentes.

Como já se referiu, essa concertação pode assumir graus diferenciados dependentes, obviamente, do tipo e dimensão da intervenção, da sua importância local e estratégica, para o município, etc podendo ir desde os procedimentos descritos, ou o uso dos instrumentos jurídicos tipificados, até um outro patamar organizativo, com a constituição de **sociedades representativas dos proprietários** (com evidentes ganhos de eficiência, ao instituir uma outra cultura de exigência, um funcionamento mais profissional) ou até, e aproximando-se de modelos de gestão mais elaborados, de **sociedades de capitais mistos**, feitas a pensar não só na qualidade de gestão das várias fases da operação, mas enquanto mecanismos de atracção de investimento no imobiliário, como é o caso dos **fundos de investimento abertos**, que tudo indica irão ter um papel fundamental no futuro, principalmente nas operações de reabilitação.

- **Garantia de exequibilidade.**

É uma consequência do ponto anterior, mas também dos níveis de organização, conquanto diferenciados, e ajustáveis a cada situação, e que podem assumir versões distintas, como se descreveu, sendo, certamente, a garantia de exequibilidade dos empreendimentos, uma clara vantagem no sentido da operacionalização das intervenções.

#### 4.6. Identificação das debilidades, ou condições necessárias.

De facto não basta dispor-se de instrumentos eficazes, ou de um suporte legislativo completo, para se garantir a obtenção de resultados satisfatórios.

Como se verá, confirma-se, conclui-se o quão importantes são as condições sociais, culturais, económicas e políticas para que possam, efectivamente, realizar-se as intervenções urbanísticas.

Os factores são, certamente vários, e provavelmente até se sobrepõem, não deixando de ser decisivos, de merecerem aqui um apontamento:

##### - Liderança política e/ou vontade administrativa.

Muitas vezes um factor subestimado, porque nem sempre é fácil de associar, ou de comprovar uma relação de causas e efeitos, principalmente quando estes se primam pela ausência(!) porém, situações opostas revelam o quanto **uma liderança forte**, ou uma política ambiciosa e/ou **um protagonismo informado**, pode fazer a diferença, repercutindo-se em realizações paradigmáticas.

Arriscando concretizar essa afirmação através da referência de uma série de personalidades que se podem considerar marcantes(!), apetece invocar Jorge Sampaio enquanto presidente da câmara municipal, ou, por outro lado, o saber especializado de Joan Busquets e Manuel de Forn, sabendo que o primeiro esteve no planeamento de Barcelona, mas que também foi consultor (1990-1992) do Plano Estratégico de Lisboa, preparando as condições para as transformações que se seguiriam, nomeadamente a exposição Internacional da Expo 98 (entre outras iniciativas, se confirmar-se a ideia de que a candidatura terá resultado de uma conversa entre Mega Ferreira e Vasco Graça Moura, sendo este último comissário-geral de Portugal para a exposição de 92, em Sevilha).

Outro exemplo, em sequência, foi o lançamento e concretização do Programa Polis, relacionado directamente com a figura do primeiro-ministro, José Sócrates, então (Novembro de 1999) com a pasta do Ambiente, determinando a criação de um grupo de trabalho, que viria a ser coordenado pelo Prof. Francisco Nunes Correia, actual Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, em cuja equipa constava, entre outros, Rolando Borges Martins, futuro presidente da Parque-Expo.

Mais ex.ºs poderiam ser dados, inclusivé municipais, como é o caso do programa 'Habitar Oeiras', com formas inéditas de financiamento das SRU, apostando em parcerias público-privadas, ou, em Lisboa, pelo seu protagonismo individual, a vereadora Maria José Nogueira Pinto, determinante na divulgação do Programa de Revitalização de Lisboa, junto dos meios de comunicação, e, sublinhe-se, no debate político subsequente, conforme se pode verificar em anexo.

## - Conhecimento e capacidade técnica.

Na sequência da abordagem anterior e salientando que ao capital político se deve acrescentar o capital intelectual, técnico, a nível do conhecimento e experiência.

Sem equipas motivadas, empreendedoras(!), bem orientadas e competentes, conhecedoras da legislação e dos mecanismos à disposição dificilmente se poderá avançar para a dinamização de quaisquer intervenções, ou, haverá abertura para a implementação de uma estratégia municipal.

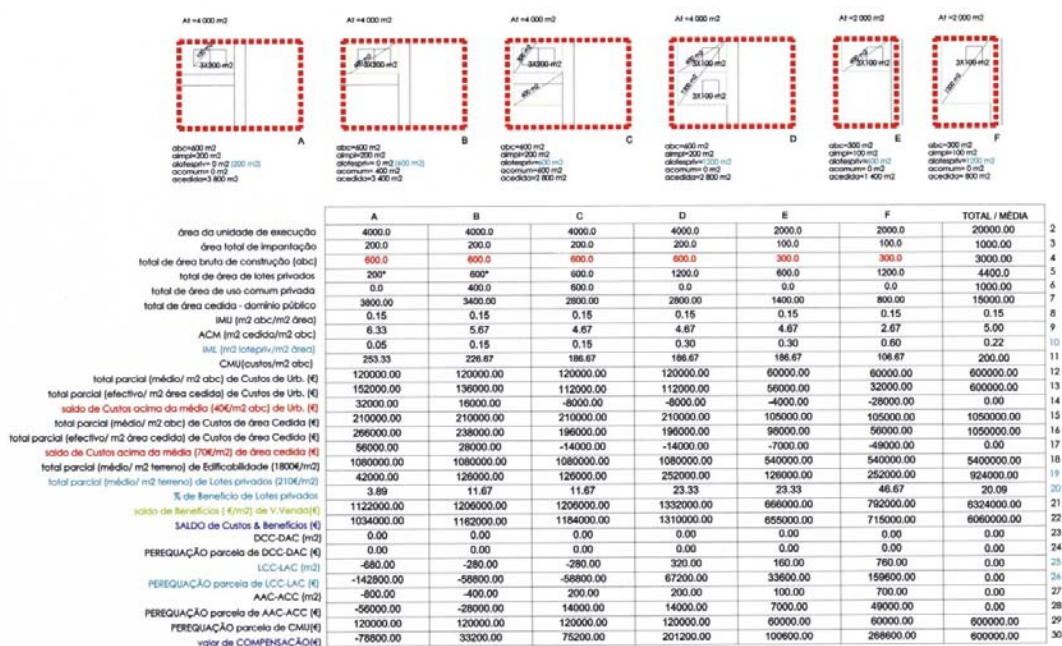


Fig. 72 Proposta de Requalificação Urbanística de Alcoitão;

Fonte:Exercício de Projecto, 2005-7, parâmetros de cálculo de benefícios e encargos.

## - Dimensão cultural e desenvolvimento sócio-económico.

Pressupõe factores menos tangíveis mas igualmente relevantes, não havendo dúvida que a tomada de decisões, a abertura e apoio a propostas novas, principalmente aquelas que pretendem transformações de vulto, dependem de uma série de factores, que incluem factores pessoais, institucionais ou circunstanciais, cuja explicação nos ultrapassa, por envolver causas que envolvem a educação, os valores, e os hábitos que constituem a matriz cultural de uma sociedade.

Também o estágio de desenvolvimento local determina a receptividade a projectos de mudança, não só por uma questão de confiança ou de abertura, mas também devido à definição das prioridades colectivas, à disponibilidade do investimento público e privado.

- Legislativa devido à (in)definição do instrumento.

Neste campo, há quem critique a legislação portuguesa porque, ao introduzir a **questão da execução** dos planos, ter sido algo generalista, nomeadamente com a **operação de reparcelamento**, atendendo a que: *Tal como está consagrado no RJIGT, o reparcelamento terá, em princípio, grandes dificuldades de se tornar um instrumento verdadeiramente operacional, dependente que está de diferentes interpretações administrativas, técnicas, jurídicas, e urbanísticas, decorrentes do direito concorrenciais (código civil, código administrativo e, dentro deste, do novo ramo do direito do urbanismo) e dos diversos níveis de administração.*

Todavia, uma menor especificação, ou omissão de regulamentação poderá também ser interpretada como uma oportunidade, se, e citando: <sup>(67)</sup> *Jorge Carvalho, a grande vantagem do RJIGT (...) é que permite a cada município – e que tenha vontade e capacidade técnica para o fazer – desenvolver um urbanismo operativo adaptado às suas características e objectivos, para tal bastando estabelecer:*

*a) mecanismos perequativos de âmbito geral (em regulamento de PDM);*

*b) limites para uma unidade de execução, respectiva planta cadastral e programa de ocupação.*

*Assim, a UEx com o apoio de mecanismos de perequação e de sistemas de execução, funcionaria como uma espécie de loteamento conjunto (para os proprietários abrangidos pela unidade de execução), resolvendo-se por esta via algumas das questões para as quais a operação de reparcelamento está (potencialmente) pensada – mas que não consegue tratar devidamente, da forma como está consagrada na lei. Na UEx – entendida como peça instrumental que teria como figura de suporte o PDM, e apenas esta figura de plano – seria mais fácil pôr em prática um urbanismo operativo, conjugando os mecanismos de perequação (índice médio, cedência média, repartição de custos de urbanização) com uma aproximação simplificadora da realidade, em relação ao valor dos terrenos.*

Simplificação que, se por um lado, traz transparência, um acréscimo da exequibilidade, pela menor exigência técnica, muitas vezes colide com as expectativas dos proprietários, devido à diferenciação do valor dos terrenos e porque, por outro lado, secundariza os estudos urbanísticos de nível intermédio, a importância do desenho urbano, e, **arrasta diferenciações nos valores das áreas edificáveis, em particular no que se refere aos usos e suas rentabilidades (...).**

<sup>(67)</sup> SIMÕES, J. Eduardo (2002) "Reflexões em torno da fixação de critérios de perequação", p.29 citando CARVALHO, J. (?) "Encontro de Reflexão sobre a aplicação do DL 380/99, ao Reparc.to e Pereq.", p.14



Outras críticas ao instrumento operativo de reparcelamento, decorrem de, na nossa legislação (em Espanha é exigido uma maioria de 2/3), para que aconteça voluntariamente, de livre iniciativa dos particulares, ser preciso unanimidade entre todos os proprietários para que a operação seja viável, o que é improvável e, portanto, redutor da capacidade interventiva.

Outra dificuldade, igualmente operativa, reveladora de um desajuste dos pressupostos da ferramenta, e que pode tornar-se numa forte condicionante ao desenho urbano, i. é, à qualidade final das propostas, prende-se com uma certa inversão das prioridades conceptuais, por influência dos critérios (e necessidades circunstanciais) de distribuição concreta, física, de benefícios.

É que, e por omissão regulamentar, mas também por alguma dificuldade em contar sempre com os recursos técnicos habilitados, um acompanhamento camarário (enquanto entidades gestoras!) aquele arrisca-se a ficar excessivamente condicionado por uma lógica de redistribuição, que dificilmente se pode traduzir na íntegra de uma forma desenhada e concreta, levando a um verdadeiro 'quebra cabeças', a um desafio de imaginação, para que, e através do desenho, se consiga encaixar exactamente a quota parte de cada um...ou, se também for essa a premissa do processo, de maneira a que cada lote final, coincida com o terreno, o local exacto de uma parcela original!

Acerca desta dificuldade prática, talvez mais evidente em operações com menos recursos, onde o horizonte de execução é incerto, é sugerida a seguinte reflexão: *Como é que se indemnizam os proprietários ou detentores de direitos ou interesses reais de propriedade, constituídos como beneficiários, que, pelas mais diversas razões (dimensão diminuta do terreno, divisão por muitos comproprietários), não conseguem ver devidamente materializada a distribuição final de benefícios (meio lote, 1/3 de edifício, etc)?*<sup>(68)</sup>

Recordando que: (...) *a distribuição dos benefícios (deduzidos os encargos) é feita em termos materiais através de solo – urbanizado, edificável, devidamente reformatado – o qual será registado em favor dos detentores de direitos.* Tudo isto porque, e conforme se acrescenta, *a lei não prevê, em princípio, indemnizações compensatórias em numerário, o que dificulta a resolução dos casos referidos.* Contudo, adiantando-se que: *Este tipo de situações terá que ser resolvida através da aquisição dos respectivos direitos (por outros proprietários, ou pela própria autarquia).* Uma dificuldade processual, que vem, claramente, reforçar a ideia de que estas operações precisam de ter algo mais que um simples 'conteúdo documental', precisam de gestão, de ser acompanhadas por equipas competentes.

<sup>(68)</sup> SIMÕES, J. Eduardo (2002) "Reflexões em torno da fixação de critérios de perequação", p.31

- Articulação com os PMOT (Quais?).

No seguimento do que se disse nas secções anteriores, é possível interpretar as Unidades de Execução como 'o instrumento' escolhido para a implementação dos planos, seja no âmbito de um Plano de Pormenor ou, de outro tipo de plano, no limite o PDM(!), desde que inserido dentro do perímetro urbano (se os loteamentos só são admissíveis em áreas urbanas).

E que podem ser identificadas com as **Unidades Operativas de Planeamento e Gestão**, definidas no âmbito dos Planos Directores, podendo coincidir ou não com um Plano de Pormenor, no seu todo ou parcialmente, enquanto sub-unidade, observe-se. Onde, e caso não coincida (ou na sua totalidade) com um Plano de Pormenor exige-se que se proceda a um processo de discussão pública, coincidente com a confirmação da delimitação da área de intervenção junto da Câmara Municipal.

A articulação com os Planos Municipais de Ordenamento do Território é por conseguinte uma questão a desenvolver, no sentido da sua utilização na **concretização dos planos**, atenuando-se algumas das fragilidades que podem apontar-se, e que passa por uma maior coordenação, por uma maior exigência a nível de conteúdos materiais, sem esquecer a qualidade arquitectónica da proposta.

Sobre o aperfeiçoamento das Unidades de Execução, dever-se-ia começar por garantir, e pensando numa aplicação geral, **o seu enquadramento num todo maior**, numa escala mais alargada, coerente com a observação normalmente feita às suas congéneres, as **Unidades de Intervenção**, das Sociedades de Reabilitação Urbana, que reivindica a necessidade de uma efectiva articulação superior, mas também entre as várias unidades, inclusivamente a nível da temporalidade, do momento de implementação, só satisfeito com a programação da sua execução, a definição de uma estratégia *a priori*.

*Esquece-se que por detrás de um grande projecto existe sempre, de forma implícita ou explícita, um plano ou esquema geral de cidade. Os planos ou esquemas directores podem ter diferentes suportes jurídicos, obter mais ou menos consenso, prever um desenvolvimento equilibrado ou, pelo contrário, fortemente desequilibrado, mas existe sempre uma vontade política que se exprime por acção, ou por omissão.* <sup>(69)</sup>

<sup>(69)</sup> BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel, "Planos Estratégicos e Projectos Metropolitanos" in "Gestão Estratégica de Cidades e Regiões", p.179

#### - Integração do Desenho Urbano.

Para isso, a documentação, as peças desenhadas precisam de ser mais do que representações planimétricas, sejam cadastrais, de reparcelamento ou extractos dos planos em vigor, não se limitando a uma obsessão quantitativa, da definição do fraccionamento em parcelas ou da subdivisão funcional de edificações. Por outro lado, e para não se ficar condicionado à figura regulamentar do Plano de Pormenor, defende-se que é de se encontrar um meio termo entre esta figura e o loteamento, que permita estudar (e exigir) para cada situação e percorrendo as várias escalas de projecto, soluções urbanísticas de qualidade, passível de incorporar as preocupações a nível dos traçados, espaços públicos, formas urbanas e tipologias, e, dada a especificidade executória, permita ainda o envolvimento dos actores locais, senão o próprio município, adoptando mecanismos de implementação flexíveis, em proximidade com a obra, e que preveja a possibilidade de adaptação do programa base a situações imprevistas, a oportunidades que possam surgir no decurso dos trabalhos.

#### 4.7. Sugestões.

Se um dos obstáculos ao projecto de conjuntos urbanos, resulta da **inoperância** dos instrumentos 'oficiais', devido à rigidez formal, com incumprimento dos prazos e incerteza na tramitação, também é verdade que as unidades de execução afiguram-se como **soluções eficazes**, verdadeiras alternativas, potencialmente generalizáveis, se apoiadas em regras que oficializem uma metodologia.

Na verdade, e perante o actual quadro de instrumentos de gestão territorial, quando se coloca a exigência de **formalização** de uma intervenção, os projectistas (mesmo se oficiais) vêem-se num **dilema, em face do tipo de plano** mais adequado, que muitas vezes é escolhido apenas pelo grau de flexibilidade e/ou de indefinição do conteúdos. Daí que, a opção por **Planos de Urbanização**, como alternativa aos Planos de Pormenor, tenha adquirido defensores, mesmo onde o detalhe, a concretização e a escala de proximidade sejam objectivos a atingir, dado que, quando formalizados como PP estes se tornam num obstáculo à mudança. Assim, e salvo algumas situações excepcionais, onde não se prevê (nem se desejam) alterações, como é o caso de zonas históricas consolidadas, em que os Planos de Pormenor devem ser a opção, com uma tramitação simplificada, e razoável em termos de prazos, dever-se-ia apostar em **formas expeditas** de intervenção, mais simples e generalizáveis, usando as unidades de execução, desde que articuladas entre si e superiormente (ou abertas a adaptações), aproximando-se dos desafios colocados por um Projecto Urbano, a nível qualitativo e de ordem processual.

Fig. 73: Quadro Comparativo entre Modelos de Intervenção/Gestão:  
Enquadramento, Financiamento, Organização, Instrumentos Empresariais e outros.

## V. MODELOS DE GESTÃO

### 5.1. As experiências da Expo 98, dos Polis, das SRU e da Baixa-Chiado.

De modo a conhecer os avanços dos modelos de intervenção, na perspectiva do enquadramento na actual prática urbanística, ainda que restrita ao território nacional, aborda-se a organização deste conjunto de experiências urbanas, quantas vezes subestimadas nos seus propósitos e potencialidades, mas cujo enfoque, e o tempo viria a confirmá-lo, antecipando, por exemplo, os seguintes comentários de Nuno Portas, ao nomeá-las *"os novos projectos-urbanos «vedetas», dos POLIS às SRU's"*. E porque *"o desafio é a agilidade da gestão (...) isto é, da decisão oportuna com a transparência irrenunciável e a equidade possível"* ou, dizendo de outra maneira *"(...) a ênfase, deve ser posta no urbanismo operacional – na gestão pública activa e não no urbanismo regulamentar (...) Quer dizer, o sistema formal dos planos por medida (leia-se diferenciados pela escala) a que se sobrepõe a rigidez da regulamentação administrativa que se pensava ser a solução tornou-se parte do problema, enquanto a gestão proactiva responsável de que muitos desconfiam é, certamente parte da solução"*.<sup>(70)</sup>

Certamente, com essa mesma selecção pretendeu-se consolidar **conceitos**, investigando as formas de organização que estão implícitas às intervenções, procurando detectar pontos comuns, as **relações** entre instrumentos e metodologias ou, por outro lado, as recorrências a nível do **protagonismo individual**, constatando a influência de determinadas figuras públicas, responsáveis por algumas das relações de continuidade entre os casos estudados.

Observe-se que à definição de 'modelo', sub-entende-se a intenção de designar uma certa **estrutura** ou **opção organizativa** que, eventualmente serve de referência a outras, até porque é esse o seu significado corrente no meio profissional, adoptando-se o termo '**modelo institucional**', para traduzir as opções a nível da constituição e da lógica de funcionamento das estruturas organizativas.

Interessa-nos encontrar referências comuns e explicitá-las, se, aparentemente, não estão dependentes da heterogeneidade ou diferenças entre programas, contextos, quantidade ou dimensão, dado que reflectem a organização das intervenções, o seu 'modelo de gestão', ao qual se associam vários procedimentos formais, existindo paralelamente à **forma construída**, não a determinando, embora condicionando os resultados, porque sendo decisivo na fase de operacionalização, reflectindo-se inevitavelmente no **desenho do espaço público**, na ambição da oferta de **infra-estruturas**, sem esquecer a 'inteligência operacional', essencial em qualquer transformação de regeneração e/ou qualificação do ambiente urbano.

<sup>(70)</sup> PORTAS, Nuno "As Oportunidades do PNPOT", Sociedade e Território n.º40 p.91.

Da 'gestão', decorre toda uma partilha de conhecimentos, uma aprendizagem continuada, feita no terreno e ao longo do tempo, à qual não será estranha o sistema económico vigente, que compatibiliza e induz procedimentos, formas de actuação, consolida 'know-how', os quais, sendo da maior importância, também é um argumento para a existência dessas **estruturas organizativas**.

Da '**forma construída**', reflecte-se uma cultura de projecto, um legado histórico, uma prática urbanística, de séculos, indissociável da correspondente **reflexão teórica**, sobre os modos de transformação da cidade, sobre os desafios do presente, os novos ritmos e exigências, uma maior consciência dos problemas, sendo inevitável que nessa resposta(?) esteja também a validação das opções formais, a nível das morfologias, das tipologias, da legitimização de agir na mudança no ambiente construído.

Uma dicotomia de conceitos, 'gestão' e 'forma construída', com autonomia discursiva, origens, saberes e próprios, mas que, e quando confrontados com o objectivo de uma realização prática, em determinadas condições e prazos(!), tendem a convergir, confirmando inter-relações, complementaridades, sendo certo que será através do seu aprofundamento que se poderão encontrar **instrumentos operativos mais eficazes**.

Por outro lado, noutra perspectiva, será interessante analisar o grau de relevância da especificidade de cada caso, se é ou não impedimento à aplicação de um 'modelo de gestão' que, como se verá, podem variar significativamente em termos de enquadramento formal, composição accionista, apoios institucionais ou grau de envolvimento dos actores.

De facto, tais opções irão influenciar a capacidade de adaptação às particularidades de cada situação, hoje um imperativo, e também uma condição para o sucesso de qualquer operação urbanística, sentida logo na fase de diagnóstico, através do equacionamento de hipóteses de trabalho, se o discurso contemporâneo entende a análise como um extenso processo de inquirição, de revelação e discussão dos cenários prospectivos, de avaliação das potencialidades locais.

Nesse contexto insere-se a **participação** dos cidadãos que, como já foi dito anteriormente, é hoje mais consensual, entendida como um direito inalienável, reflexo do amadurecimento da **sociedade e dos valores democráticos**, mas nem sempre bem aplicada no terreno, por falta de vontade ou de meios.

É que, tirando algumas experiências pontuais, resultantes da consciencialização cívica, do reconhecimento do benefício (projectual e social) que a concertação e o diálogo introduzem, na maioria dos casos surge como mais uma exigência da administração, uma mera rotina burocrática para se cumprir, rapidamente, com discrição possível e evitando polémicas!



## 5.2. Os casos paradigmáticos da Parque EXPO e do Programa POLIS.

### - Caracterização sumária.

O primeiro, refere-se à Parque EXPO, a estrutura organizativa que teve origem na Expo 98, o evento internacional que ganhou repercussões políticas, pela demonstração pública de realização, e que fica associado à oferta de novos espaços públicos e de equipamentos, a uma forte dinâmica de renovação urbana, cujo sucesso é ainda hoje inspiração de muitas das intervenções.

O segundo, o programa Polis, aparece como uma extrapolação da última experiência, mas, enquadrado numa política de cidades, associando desenvolvimento à requalificação ambiental, acabando, também, por exceder, não obstante as (inevitáveis) críticas, as previsões mais optimistas.

Assim, vai-se procurar atender às características específicas de cada caso, quer em termos de cronologia, ou oportunidade (a realização de uma Exposição Internacional) quer em dimensão e caracterização física, da sua relação com o território (impacto, função urbana, etc) ou da relação com os instrumentos de planeamento (se, por exemplo, enquadrado por Plano estratégico, se desenvolvido através de Planos de Urbanização e de Pormenor, se visando a qualificação da cidade, etc).

Ficou clara a intenção em se querer aplicar um modelo que garantisse a operacionalização dos trabalhos, no (curto) prazo estabelecido, bem explícita nas primeiras palavras dos diplomas que serviram de suporte legislativo<sup>(71)</sup> da Expo 98, ao defender-se uma convergência de meios e acções, a colaboração entre todas as entidades: *A realização, em Portugal, da última exposição de âmbito mundial deste século, a EXPO 98, implica, da parte de todos os poderes públicos envolvidos, o esforço necessário à reunião dos meios necessários para garantir o êxito de um evento que, pela sua projecção internacional, responsabilizará particularmente o País perante a comunidade internacional.* Para esse efeito, tem-se em conta que *a dimensão e complexidade da concepção e execução do projecto de reconversão urbanística da zona de intervenção da EXPO 98, bem como a gestão dos meios de financiamento das actividades necessárias à realização da Exposição, aconselham que aquelas actividades sejam confiadas a uma entidade dotada de estrutura empresarial. Essa entidade revestirá a natureza de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, que poderão ser subscritos, para além do Estado, pelos municípios de Lisboa e de Loures. Ao Estado, atenta a sua vocação, ficará reservada a tarefa de coordenação global de todas as acções e empreendimentos (...). Para a prossecução dos seus fins, são conferidos à Parque EXPO 98 (...) os poderes para, segundo a lei, agir como entidade expropriante dos imóveis (...) o direito de utilizar e administrar os bens do domínio público do Estado(...).*

<sup>(71)</sup> DL 87/93, e DL 88/93 de 23 de Março.

Note-se o carácter percursor dos procedimentos que viriam a tornar-se numa referência futura, iniciando-se a sequência com a constituição da **entidade gestora**, responsável pela intervenção, tendo-lhe sido atribuído um capital social (aqui indicado para aferição da discrepância com a previsão inicial) de 2,5 milhões de euros (500 mil contos), sucedendo-se, entre os outros passos necessários à operacionalização, nomeadamente a decisão<sup>(72)</sup> da **declaração de área crítica de recuperação e reconversão urbanística**, baseada no artigo 41.º ao 46.º da Lei dos Solos, do DL 794/76, de 5 de Novembro, conforme se mostra em anexo, na compilação dos diplomas legais.

Na sequência deste último instrumento urbanístico, com quase vinte anos, estabelece-se um conjunto de **regras especiais a vigorar na área**, que interessa conhecer, pelos conteúdos e ferramentas, dado poder servir de padrão à formatação de ulteriores intervenções<sup>(73)</sup>: *justifica-se, por isso, a adopção de um conjunto de medidas excepcionais, quando consideradas imprescindíveis ao êxito da realização a que o País se propôs. (...) Importa, assim, que a entidade responsável pela realização da EXPO 98 seja autorizada a elaborar, em articulação com os municípios territorialmente competentes, os planos de ordenamento necessários, a submeter estes à aprovação directa do Governo, bem como, subsequentemente, a conceder os licenciamentos para a sua execução. (...) De igual modo, a complexidade das situações a solucionar para uma rápida disponibilização dos terrenos justifica plenamente a adopção de regras específicas no que se refere ao processo expropriatório (...) impondo o reconhecimento da utilidade pública das expropriações a efectuar.*

Quanto aos instrumentos de gestão territorial, ou Planos de ordenamento (artigo 2.º) estabelece-se a realização de um **Plano de Urbanização (PU)**, precedendo a realização de Planos de Pormenor (que, irão ser cinco) tomando-se simultaneamente as **medidas especiais que permitirão garantir a celeridade do processo**, também inspiradoras de operações futuras, entre eles e referido ao PU: *será aprovado pelo Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, para a zona declarada área crítica (...) A elaboração(...) compete à Parque EXPO 98, S.A. (...) A aprovação do plano de urbanização será precedida de parecer de uma comissão técnica de acompanhamento (...) O parecer referido no número anterior deve ser emitido num prazo máximo de 30 dias (...) O plano de urbanização será subsequentemente desenvolvido por planos de pormenor, elaborados pela sociedade Parque EXPO 98, S. A., a aprovar pelo Ministro (...) prevendo-se assim, e para estes últimos uma tramitação simplificada, considerada de excepção, semelhante à anterior, nos pareceres ou nos prazos.*

<sup>(72)</sup> D 16/93, de 13 de Maio.

<sup>(73)</sup> DL 354/93, de 9 de Outubro.

No mesmo artigo 2.º (Planos de ordenamento), e quando se abordam os **Planos de Pormenor**, assegura-se que: *A divisão dos terrenos (...) vale para todos os efeitos como operação de reparcelamento e loteamento, competindo à Parque EXPO 98, S.A. a aprovação das respectivas obras de urbanização. (...) A aprovação, pelo Ministro (...) dos planos de pormenor constitui título bastante para efeitos de registo predial e de inscrição matricial dos novos prédios assim constituídos.*

Ess preocupação, em se garantir a **agilização processual**, que continua a ser vista como um dos grandes obstáculos por resolver, determinou a criação de um conjunto de soluções, que viriam a ser retomadas, quase inéditas não fosse, por exemplo, recordar-nos o precedente da EPUL, abordado na parte III, fica expressa no **artigo 3.º (Dispensa de Licenciamento)**, onde se lê: *(...) a Parque EXPO 98, S.A., está dispensada dos licenciamentos previstos (...) aplicável a quaisquer obras, instalações ou equipamentos (...).* Objectivo reiterado no artigo seguinte, sobre as **Competências da Parque EXPO 98, S.A.**, onde, e para evitar atrasos no arranque dos trabalhos, se afirma que é a esta entidade que são confiadas as **competências para a área**, pertencentes à administração do Porto de Lisboa, tal como (e apenas enquanto não entram em vigor os planos já referidos) *terá ainda competência para emitir parecer prévio, a submeter a aprovação do Ministro das Obras Públicas (...)* relativo a trabalhos preparatórios, de permissão da instalação ou da realização de quaisquer construções. No mesmo sentido, e reforçando os mecanismos de partida, logo no **artigo 5.º (Regime especial de expropriação)** esclarece-se que as **expropriações são de utilidade pública** e que lhes é atribuída um carácter urgente. Aspecto confirmado nos outros artigos, prevendo a necessidade de constituição de **Servidões** (art.º 6.º), a formalização do **Processo expropriatório** (art.º 7.º), **Posse administrativa** (art.º 8.º), **Indemnizações** (art.º 9.º), ou uma **Comissão arbitral** (art.º 10.º).

A rematar este conjunto de medidas acresce um artigo surpreendente, intitulado de **Dever de Cooperação (art.º 11.º)**, onde se afirma aquilo que se julgaria desnecessário afirmar, porque sendo expectável (!?), traduzindo um notório cepticismo e desconfiança acerca do bom funcionamento e relacionamento entre as diferentes entidades envolvidas num processo de mobilização colectiva, como este, e que, um pouco por tudo isso, justifica que se faça a advertência, seja feita a sua passagem a letra de lei: *Todas as entidades públicas e privadas cuja área esteja directamente relacionada com a preparação e a realização da EXPO 98 devem cooperar activa e empenhadamente na prossecução do interesse público (...)* *A sociedade Parque EXPO 98, S.A (...) fará permanentemente apelo à cooperação das autarquias locais nela directamente envolvidas (...)!?*

- A confirmação de um modelo de sucesso?

Embora a decisão de realização da Expo 98 tenha sido polémica, muito contestada politicamente, e rodeada de prognósticos pessimistas, nomeadamente no que se refere à capacidade de se cumprirem os prazos, de se obter o retorno dos investimentos, com outras mais dúvidas acerca da sua viabilidade no período subsequente à exposição, o que é certo é que o futuro acabou por exceder as expectativas mais optimistas, quer economicamente quer a nível qualitativo, atendendo à repercussão externa do evento, ao seu contributo para a auto-estima colectiva, para a imagem positiva do País.

Segundo recente notícia, <sup>(74)</sup> baseada em estudo elaborado pela Faculdade de Economia, da Universidade Nova de Lisboa, *O impacto final actualizado da intervenção urbanística coordenada pela Parque expo no contexto da economia, aferida pelo contributo para a receita do Sector Público Administrativo (SPA) foi avaliado em 3.715 milhões de euros, valor actualizado a uma taxa de juro real de 2,5%.*

Quanto ao endividamento da empresa, afirma-se que, de um **valor máximo, no final de 1998, de 1 322 milhões de euros** passou-se, e após a amortização da dívida junto da câmara municipal de Lisboa, *que reconheceu ter contraído uma dívida de 155 milhões (...) resultante de operações desta empresa na zona de intervenção da Expo 98 e seus acessos, incluindo expropriações e custos de gestão urbana(...)* e depois de amortizações de empréstimos avalizados pelo Estado, para um **valor, previsto para o final de 2006, de 320 milhões de euros.**(...) *Rolando Borges Martins, presidente da empresa, garante que as contas serão acertadas até ao final de 2010, de acordo com o plano de negócios da Parque Expo.(...) No futuro, a empresa quer crescer para o Brasil e para a China.*

A **ParqueExpo**, entidade responsável pela organização do evento, surge ela mesma, ao sobreviver ao evento da Expo 98, como a confirmação do sucesso de um modelo de gestão, ao manter-se não só activa, mas em expansão. Se a sua dissolução foi adiada, se passou a gerir a fase pós-exposição e alguns dos Polis emergentes, posiciona-se hoje como uma empresa líder de serviços, especializada na concepção e operacionalização deste tipo de intervenções, chegando a exportar(!) o seu 'know-how', através da participação em concursos internacionais, ou com a realização de parcerias (confirmado em recente visita oficial à China, para a Exposição Mundial de 2010, em Xangai) não se estranhando que a mesma se arrogue de: *A Parque EXPO é a única empresa portuguesa, e uma das raras europeias, certificadas para a prospecção, concepção e gestão de projectos de renovação urbana e de requalificação ambiental.*

<sup>(74)</sup> Diário Económico, 27-11-2006.

**LISTA DE IMPACTOS NAS RECEITAS DO SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO (JUNHO 2006)**

Unidade: milhões de euros, a preços de 2001:

Indicadores	
Receitas autárquicas fiscal e parafiscal na zona de intervenção	41,2
Receitas fiscais da Administração Central na zona de intervenção	371,2
Receita fiscal por efeito riqueza nas zonas habitacionais consolidadas	165,8
Receita de impostos sobre o património nas zonas habitacionais consolidadas	71,6
Receita fiscal efeito riqueza, derivada da apreciação das zonas em reconversão	272,9
Receita fiscal de património, derivada da apreciação das zonas em reconversão	159,3
Receita da administração central derivada da despesa do promotor do projecto global	1.492,3
Receita da administração central derivada da despesa em construção privada	821,3
Receita da administração central propagada pelo turismo	319,5
<b>Receita pública total</b>	<b>3.715,0</b>

Fig. 74: Quadro do impacto das receitas da Expo 98, 2006;

Fonte: Parque Expo : [www.parqueexpo.pt](http://www.parqueexpo.pt)

Actualmente a **ParqueExpo**, e enquanto organização, é autónoma relativamente ao evento que lhe esteve na origem, posicionando-se como uma **reserva de capital humano, técnico e intelectual**, embora devedora dessa experiência inicial, convertida em 'braço operacional' do Estado, sempre que surge a oportunidade de **concepção** ou de **operacionalização** de transformações urbanísticas.

Num dos seus folhetos promocionais, <sup>(75)</sup> podemos ler que tem como missão a *promoção da qualidade de vida urbana e da competitividade do território. (...) provocar a mutação do território(...) assumindo-se como instrumento das políticas públicas de ambiente, ordenamento do território e desenvolvimento regional*. No âmbito da sua missão, precisa-se que *será desenvolvida a nível nacional, enquanto instrumento da execução das políticas públicas, e a nível internacional, constituindo-se como uma alavanca exportadora de competências nacionais*. Fazendo do Conhecimento e da Competência valores adquiridos, expressões da garantia que um potencial cliente espera: *A actuação da parque EXPO assenta sobre um património de saber que começa pela própria cultura da Empresa e pelo domínio dos princípios a ele associados e que se complementam na integração de uma visão transdisciplinar.(...) O conhecimento constituído confere à organização um conjunto de competências que habilitam a sua capacidade de acção, que se desenvolve fundamentalmente em torno de dois vectores de actuação:um voltado para a concepção das intervenções no território, outro para a gestão da sua implementação*. distinguindo a dualidade, muitas vezes, a dicotomia, entre a concepção-projecto da implementação-gestão, cujo reunião poderá explicar em muito o sucesso deste modelo.

Em termos do **Território** de actuação, importa referir a listagem e caracterização das situações, em função da natureza e *objecto de intervenção prioritária no âmbito das políticas públicas*:

- Áreas urbanas consolidadas, centros históricos e áreas críticas, caracterizadas pela degradação do edificado e espaço público, pelo abandono da actividade económica e por processos de desertificação;
- Áreas urbanas obsoletas, que correspondem a áreas industriais, portuárias, ferroviárias e afectas a outras actividades económicas ou serviços desactivados;
- Património do Estado, relevante na perspectiva da reconversão dos seus usos e da sua integração no tecido e vida urbana, nomeadamente quando este pode funcionar como motor de transformação.
- Unidades territoriais das zonas costeiras, zonas ribeirinhas, lagoas e albufeiras, visando a sua protecção e valorização ambiental ou o seu desenvolvimento sustentado;

<sup>(75)</sup> Folheto "Re:qualificar, Parque Expo - Re:inventar o território", 2006.



- *Novos territórios urbanos, gerados por projectos de importância estratégica nacional ou regional, nos domínios do desenvolvimento económico e de grandes infra-estruturas cuja compatibilização com os aspectos sociais e ambientais determinam uma actuação integrada e de harmonização de interesses.*

Distinção essa que nos pode ajudar a conhecer e a classificar a tipologia de intervenções que a realidade actual nos oferece, ao mesmo tempo que afirma a intenção de alargamento da base de oferta de serviços, que clarifica o seu campo de acção.

Sobre a explicitação das **Formas de Actuação**, é elucidativa a seguinte distinção:

- *Agente do Estado, para a concepção e desenvolvimento de programas e Projectos Nacionais (PN), actuando nas diversas fases dos Programas de Acção Territorial (PAT) e em todos os projectos de interesse público para os quais for mandatada;*
- *Prestação de serviços, quer a entidades públicas quer a clientes privados, proporcionando serviços especializados de consultoria e de gestão de projectos;*
- *Participações accionistas, no capital social de outras sociedades de capitais públicos, embora de forma residual ou simbólica;*
- *Parcerias /Joint ventures, promovendo e integrando agrupamentos de empresas para a concretização de determinadas operações no mercado nacional e no mercado internacional.*

A empresa assume-se assim, como fundamental e necessária ao estudo e concretização de políticas governamentais, como por ex.º, fomentando **parcerias em intervenções de nível inter-municipal e municipal**, quer trabalhando directamente com as autarquias, quer, e com mais futuro, atendendo à evolução das práticas e legislação, colaborando com **Empresas Municipais ou Intermunicipais**.

Outra fórmula possível, a considerar em situações prioritárias, de maior interesse colectivo, resulta da **participação em Empresas de capital exclusivamente ou maioritariamente público**, onde se enquadram as actuais Sociedades de Reabilitação Urbana ou, provavelmente, outras congéneres, dirigidas para a **requalificação urbana**, ou de **implementação de estratégias integradas de intervenção**.

<sup>(75)</sup> Folheto "Re:qualificar, Parque Expo - Re:inventar o território", 2006.

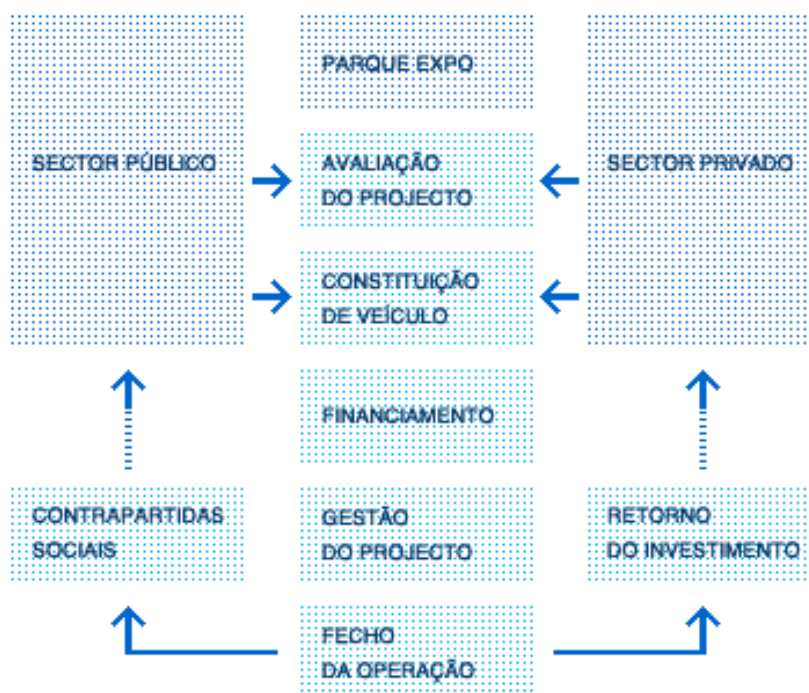


Fig. 75: Diagrama de dinamização de parcerias e Catálogo promocional;  
Fonte: Parque EXPO, [www.parqueexpo.pt](http://www.parqueexpo.pt)

À semelhança do que sucede com outra qualquer empresa, verifica-se a preocupação em se investir em acções promocionais, até porque a **competitividade acontece num mercado global**, promovendo a divulgação pública da sua experiência e dos trabalhos em carteira, das obras curriculares mais marcantes, incluindo, naturalmente, os concursos que lhe têm proporcionado expandir-se a nível internacional, sem prejuízo de um balanço das realizações internas, as mais conhecidas, pela sua relevância e dimensão territorial: *Requalificação da zona oriental de Lisboa (330ha)*, ou das *Revitalizações territoriais em 10 cidades de Portugal – Programa Polis (1,8 milhões de m<sup>2</sup> de requalificação de espaço público, 74 km de frentes de rio*.

Um procedimento revelador do propósito de afirmar a sua capacidade de realização, e consequente angariação de encomendas públicas (da administração central ou por parte dos municípios) ou do sector privado. Aliás, confirma-se, e reflectindo o benefício das ligações institucionais, a possibilidade, entretanto concretizada, ou em curso, cuja repercussão final pode vir a ser equivalente à realização de uma Expo 98, de lhe ser encomendado o estudo do modelo empresarial da operacionalização da Proposta de Revitalização da Baixa Chiado, e segundo estas declarações:

*O Ministro do Ambiente Ordenamento do território e desenvolvimento Regional anunciou ontem que o Governo vai avançar com a requalificação da zona ribeirinha entre o Cais do Sodré e Santa Apolónia e do Terreiro do Paço, considerando que estes são os projectos “viáveis e prioritários” de entre as “muitas iniciativas preconizadas” pelo plano de revitalização da Baixa-Chiado. Para concretizar a “requalificação do espaço público da frente ribeirinha” e o “reordenamento funcional da Praça do Comércio”, Nunes Correia propôs à Câmara de Lisboa a constituição de uma sociedade gestora participada pelo Estado em 60%, através do seu ministério, e em 40% pela autarquia. Essa entidade, detalhou o governante, terá como missão desenvolver os passos necessários à aprovação de um plano de pormenor para a zona. À sociedade caberá ainda coordenar as actividades a desenvolver para a execução dos projectos e planear e mobilizar os meios financeiros necessários, “nomeadamente os que resultem das componentes autofinanciadas dos projectos”, acrescentou Nunes Correia. A expectativa do ministro é que a constituição da sociedade leve “um máximo de três meses”, seguindo-se “um mínimo de seis meses para a caracterização do projecto”, o que poderia tornar possível o avanço das obras em 2008. O governante anunciou ainda que o Estado contará com a contribuição da Parque expo, “à qual será confiada a operacionalização das intervenções enquanto entidade pública especialmente vocacionada e preparada para a gestão de projectos desta natureza”.*<sup>(76)</sup>

<sup>(76)</sup> Público, 16-12-2006.

- Do Programa Polis.

Para se compreender a relação do Programa Polis (Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades) com a experiência da Expo, deve-se considerar o desejo legítimo e compreensível de **descentralizar e multiplicar os seus resultados** por outras cidades do país, intenção que ficou expressa na documentação que sucedeu ao Despacho<sup>(77)</sup> do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, de 99, assinado pelo futuro primeiro ministro, José Socrates, onde se determina a criação de *um Grupo de Trabalho para a preparação do "Programa Polis" (...) constituído pelos seguintes elementos:*

*Prof. Francisco Nunes Correia, Prof. Catedrático do IST, que coordena;*

*Arq. João Biencard Cruz, Director-geral da DGOTDU;*

*Dr. Rolando Borges Martins, Administrador da Parque Expo;*

*Eng. Pedro Manuel Liberato, Acessor Principal da Direcção Geral do Ambiente;*

*Arq. Luís Filipe da Silva Morbey, Técnico Superior da DGA;*

*(...) encarregado de desenvolver as seguintes actividades:*

- *estabelecer as linhas mestras de um Programa Nacional de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades;*
- *caracterizar as condições de acesso e de participação para os diferentes tipos de projecto, incluindo iniciativas estruturantes ou de efeito demonstrativo;*
- *analisar os instrumentos necessários para a viabilização do Programa, nomeadamente origens de financiamento, aspectos jurídico e urbanístico, formas de contratualização com as Autarquias Locais e potencialidades do recurso a soluções empresariais.*

Um conjunto de personalidades, de um conjunto de instituições, que merecem aqui referência pelo seu protagonismo continuado, adivinhando-se estarem reunidas as condições para que a iniciativa fosse bem sucedida, ao beneficiar da **articulação com políticas superiores**:

*O Plano de Desenvolvimento Regional para o período 2000-2006 elege a requalificação dos meios urbanos e valorização ambiental das cidades como um dos principais objectivos que se revestem de importância estratégica para o desenvolvimento do País.*

*A constituição, pela primeira vez em Portugal, de um Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, vem criar condições especialmente propícias à prossecução daquele objectivo.*

<sup>(77)</sup> Despacho MAOT/99, de 18 de Novembro.

De facto, seis meses mais tarde revelar-se-ia o produto dessa medida, no documento<sup>(78)</sup> que aprovou o **Programa Polis**, onde se pode obter o enquadramento completo da iniciativa, quer em termos de políticas de desenvolvimento, europeias ou nacional, ou seja, os seus antecedentes, quer a nível da **fundamentação e enunciação dos objectivos**, dos critérios de avaliação das intervenções, dos instrumentos disponíveis, distinguindo-os e descrevendo as suas potencialidades, até à lista de projectos previamente escolhidos, que serviriam de exemplo às futuras candidaturas.

Dado o seu interesse, não somente factual, de como se delineou a iniciativa, dado ter também um carácter didáctico, senão pedagógico, pela sistemática fundamentação da abordagem e da consequente relação de instrumentos a adoptar na sua operacionalização, entendeu-se justificado apresentar um resumo dos pontos tratados, começando pela advertência: *Uma nova visão estratégica do ambiente e do ordenamento constitui uma das prioridades políticas da acção do Governo. Justifica-se assim, inteiramente, a adopção de medidas excepcionais em matéria de requalificação urbana (...) com base nas disponibilidades financeiras do III Quadro Comunitário de Apoio, se propõe desempenhar um papel mobilizador e potenciador de iniciativas (...) tendo presente a evidência, a tendência actual de que o «ambiente» é hoje, em larga medida, o «ambiente nas cidades». A vida urbana tornou-se, assim, a fonte de alguns dos principais problemas ambientais sentidos directamente pela população, especialmente no que diz respeito à ausência de espaços públicos de qualidade, à carência de zonas de lazer e ao aumento dos problemas de congestionamento de trânsito (...) erros urbanísticos (...) conduziram à desvirtuação e pulverização dos centros históricos tradicionais e à pulverização das suas várias funcionalidades e, por outro, levaram à criação de bairros «dormitórios» nas periferias das áreas metropolitanas onde a qualidade de vida é manifestamente insuficiente (...) um diagnóstico, uma síntese, em jeito de introdução, que revela estarmos perante um objectivo bem mais ambicioso, não só pela multiplicação de projectos, mas pela fundamentação, pela **visão sistémica, trans-escalar e global** dos problemas urbanos, certamente, a via mais correcta para se compreender (e agir sobre) a cidade contemporânea. Não perdendo a noção da dimensão dos problemas, uma constatação que também é um dos fundamentos para o quadro de instrumentos onde se incluem as operações urbanísticas, e, por isso, exigindo uma selectividade e definição de prioridades, esclarecendo-se: O Programa Polis não pode resolver todos estes problemas, mas pretende mostrar com intervenções exemplares e demonstrativas que não se deve desistir e que é possível intervir e criar espaços de qualidade onde só tem havido abandono e degradação.*

<sup>(78)</sup> RCM 26/2000, de 15 de Maio.

Ainda no âmbito de se fazer um enquadramento teórico, de objectivar a fundamentação do programa de intervenções, cujo discurso surpreende pela actualidade e compreensão das dinâmicas territoriais emergentes, escreve-se: *Numa sociedade crescentemente globalizada, e em que o sector terciário da economia está ainda em franca expansão, as cidades devem ser pólos essenciais do processo de desenvolvimento económico e social. Essa função de «alavanca de desenvolvimento» não pode ser desempenhada pelas cidades que não tenham um ambiente de qualidade e níveis elevados de atractividade.* <sup>(78)</sup> Um conceito que subjaz, não será estranho aos novos Projectos Urbanos, ao conjunto de iniciativas que pelas suas características e propósitos merecem a denominação de *Territórios Inteligentes* (VEGARA, Alfonso - 2004) pela implementação de estratégias e políticas urbanas mais informadas, se efectivamente *As cidades e as regiões metropolitanas são hoje as principais responsáveis por atrair investimento e constituem verdadeiras alavancas de um processo de desenvolvimento global.* Referindo, nesse sentido, que: *Estas preocupações estão consagradas no Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDS). Um dos eixos de intervenção preconizados nesse Plano é o da «protecção e valorização ambiental do território» em que o ambiente urbano desempenha um papel relevante. Com efeito, refere-se nesse documento estratégico que, «no que respeita à melhoria do ambiente urbano, pressupõe-se, naturalmente, intervenções integradas, pois essa melhoria incide numa diversidade de questões sectoriais (urbanismo, transportes, energia, habitação, acção social, saúde, telecomunicações) e exige participações públicas e privadas.* É desta forma sintética, fundamentada e articulada, que se enquadrado o Programa em análise, não só dentro da problemática decorrente das características da nova realidade urbana, mas, igualmente, a nível do sistema geral de planeamento, do chamado 'urbanismo operacional', ao prever a articulação com as figuras que concretizam as estratégias e políticas de desenvolvimento.

Assim, não surpreende que, quando abordada a especificidade portuguesa, procura-se dar importância à dimensão estratégica deste tipo de intervenções, ao seu potencial nem sempre devidamente reconhecido, à aposta na qualidade do ambiente urbano, chegando-se a afirmar, com um evidente sentido didáctico (!), que: *os problemas de requalificação urbana no País não se limitam à necessidade de uma gestão sustentável das cidades, mas têm também uma dimensão estratégica que consiste em «reinventar» as cidades, isto é, redefinir o seu papel numa nova organização do território.* (...) porque muitas cidades buscam, ainda, *desígnios estratégicos e factores de diferenciação e competitividade em que a qualidade do ambiente urbano pode desempenhar um papel decisivo.*

<sup>(78)</sup> RCM 26/2000, de 15 de Maio.



Elucidativa, e por ir ao encontro da tese deste capítulo, que defende ter existido uma relação entre as duas iniciativas, é a observação: *A experiência da EXPO 98 teve um impacte muito significativo em todo o País e veio contribuir para estabelecer um novo paradigma de qualidade do espaço urbano e de valorização das suas componentes ambientais. (...) importa tirar partido desta atitude, promovendo intervenções que disseminem à escala de cada aglomerado as virtudes daquela intervenção.* Para que tudo fique mais claro, continua: *A experiência adquirida com a EXPO 98 não se limita aos aspectos da qualidade urbanística e da criação de espaços de cultura e lazer. É importante igualmente a experiência nos planos jurídico e institucional (...) no que diz respeito à realização de parcerias entre o Governo e as autarquias e à utilização dos novos instrumentos de intervenção urbanística. (...)*<sup>(78)</sup>

Se ainda existissem dúvidas(?) sobre a linhagem das experiências, a sua referência, sobre a intencionalidade dessa relação, conclui-se da seguinte forma: *Assim o Programa Polis procura disseminar no País a experiência urbanística e organizacional que foi desenvolvida com reconhecido êxito na EXPO 98.* Uma frase reveladora da influência, da importância que aquele evento teve, e que pode ter pelo menos duas leituras: a **urbanística**, enquanto estratégia, desenho e/ou formalização física; e a organizativa, enquanto **modelo de organização**, talvez o segredo do sucesso da operação, em certa medida, indissociável da primeira, dos métodos que foram ensaiados, que vão da programação ao financiamento, à gestão empresarial, etc.

Tendo presente a assunção da importância de promover *a atractividade e competitividade de pólos urbanos que têm um papel relevante na estruturação do sistema urbano nacional* será também de referir a opção de enquadrar as iniciativas em torno de quatro temas, certamente cumulativos e orientadores de abordagens possíveis, perfeitamente actuais, da teoria urbanística e dos temas em debate, intitulando-os de *desígnios estratégicos e emblemáticos: Cidades verdes, Cidades Digitais, Cidades do Conhecimento e do Entretenimento e Cidades Intergeracionais.*

Como apontamento das referências, do seu enquadramento em termos de políticas ou directivas comunitárias, são feitas menções importantes, tais como o *Livro Verde sobre o Ambiente Urbano (CCE 1990)*, com o subsequente *5º Programa de Ambiente da Comunidade Europeia (CCE 1993)*, do qual surge a *iniciativa comunitária URBAN* (2000 e de 2006).

De referir também, e porque fundamentando as opções programáticas, o relatório das *«Cidades europeias sustentáveis» (CE 1996).*

<sup>(78)</sup> RCM 26/2000, de 15 de Maio.

Reconhece-se a importância deste documento, a sua contribuição para a viragem na forma de encarar os problemas da cidade, ou na formulação de políticas conducentes a resultados, a médio e longo prazo, explícita na seguinte passagem: *Neste relatório <sup>(78)</sup> propõem-se quatro princípios essenciais que devem ser usados no estabelecimento de metas e na medição e acompanhamento dos progressos em direcção à sustentabilidade das zonas urbanas, designadamente os princípios da gestão urbana, da integração política, da reflexão ecossistémica e da cooperação e parceria. Este relatório permitiu pôr em evidência a grande complexidade das questões ligadas à sustentabilidade das cidades, que resulta de nelas se cruzarem todas as áreas de política, quer verticais, quer horizontais*. Sendo notório que as premissas e a abrangência das intervenções do Polis, contrastam com as práticas desgarradas e casuísticas, porque coerente com um sistema de políticas, e estratégias superiores, embora apostando em acções locais, e na concertação alargada, entre diversas entidades.

Da consulta do relatório da CE, verifica-se uma identificação mútua de objectivos e de soluções, desde o objecto à fundamentação das opções, até à organização de conteúdos. Partindo de uma temática que marca a agenda actual (o fenómeno global da urbanização, as mudanças climáticas, a degradação ambiental e a redução dos recursos, os efeitos dos processos de reestruturação económica, a governação, os problemas da exclusão e coesão social, etc) sentidos principalmente em meio urbano, justifica-se assim o lançamento deste Projecto de Cidades Sustentáveis, da Comissão Europeia, cujo desenvolvimento foi entregue a especialistas, organizados em grupos de trabalho, conquanto abertos a observadores, em função dos temas: Integração; Mobilidade e Acessibilidades; Planeamento e Espaços Públicos; *Disseminação*; Sistemas Sociais Sustentáveis; Lazer, Turismo e Qualidade do Meio Ambiente; Gestão Urbanística e/ou Holística; Regeneração/ Reabilitação Urbana. Do preâmbulo, podemos ler (tradução e sublinhados nossos): *Este relatório tem uma focagem institucional e também ambiental. Tem a ver com a capacidade dos governos locais em alcançarem sustentabilidade. Trabalhar pela sustentabilidade requer um olhar renovado sobre as políticas e os mecanismos existentes e um sólido conjunto de princípios onde a questão ambiental esteja alicerçada. A base da organização, inclusivé legal, para a acção no ambiente urbano varia, depende, naturalmente, dos Estados Membros, mas apesar das diferenças entre os governos locais, na Europa, das várias funções que lhes atribui (assegurando os serviços, a regulamentação, a gestão, etc) estão actualmente em posição de avançar para os objectivos de sustentabilidade*.

<sup>(78)</sup> RCM 26/2000, de 15 de Maio.

Este relatório <sup>(78)</sup> providencia um quadro de referência para as acções a nível local e identifica um conjunto de princípios para usar na procura de resultados, e na avaliação e monitorização dos progressos, no sentido da sustentabilidade em áreas urbanas:

1.º O princípio da gestão urbana: Gerir no sentido da sustentabilidade é essencialmente um processo político que requer planeamento e correspondente impacte na governação urbana. O processo de gestão da sustentabilidade urbana requer um conjunto de ferramentas dirigidas às vertentes ambientais, sociais e económicas, de modo a obter-se uma base de integração. Ao aplicar-se estas ferramentas, as políticas urbanas para a sustentabilidade podem tornar-se mais abrangentes, mais poderosas e mais ambiciosas do que normalmente se esperaria.

2º O princípio da integração de políticas: Coordenação e integração são obtidas através da combinação do princípio da subsidiaridade com o conceito mais amplo da responsabilidade partilhada. Integração deve ser alcançada, não só horizontalmente, para estimular sinergias de efeitos, das dimensões sociais, ambientais e económicas, da sustentabilidade, mas também verticalmente, entre os vários níveis da União Europeia, Estados Membros, Governos regionais e locais, para obter-se uma maior coerência de políticas e acções e para se evitar contradições entre níveis diferentes.

3º O princípio do pensamento ecossistémico: o pensamento ecossistémico fundamenta-se na visão da cidade como um sistema complexo que é caracterizado por fluxos, em processos contínuos de trocas e evolução.(...)

4º O princípio da cooperação e das parcerias: a sustentabilidade é uma partilha de responsabilidade. A cooperação e as parcerias em diferentes níveis e organizações e interesses é portanto crucial.

A gestão da sustentabilidade é um processo de aprendizagem em que 'aprender fazendo', a partilha de experiências, a educação, troca de experiências, parcerias, a consulta às comunidades e participação, os métodos educacionais inovadores e de consciencialização, são elementos-chave. (...) as cidades contêm em si mesmas muitas soluções potenciais, donde, deveremos evitar deslocar os problemas para outros níveis espaciais ou para as gerações futuras.(...)

<sup>(78)</sup> RCM 26/2000, de 15 de Maio.

Igualmente interessante, e elucidativo, é a maneira como se distribuem os conteúdos, sempre em função do conceito-objectivo da **sustentabilidade**:<sup>(78)</sup>

- sua contextualização nas **cidades europeias** e na **acção local**;
- a **gestão urbana** (princípios, ferramentas e políticas);
- a **gestão ambiental** (recursos naturais, energia e resíduos);
- os **aspectos sócio-económicos** (condições de vida, saúde e habitação);
- a **acessibilidade / mobilidade** (questões-chave e opções políticas)
- o **planeamento territorial** (questões-chave, opções políticas, aprofundando os sub-temas da regeneração urbana, património, lazer e turismo)

Em coerência com o cruzamento de conteúdos, com a sugestão de uma ordenação de objectos de intervenção, apresenta-se as **componentes e linhas de intervenção do Programa Polis**:

1º Componente, formada pelas Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental tendo em consideração a *sua relevância e natureza exemplar*, ou outras, deixando uma linha em aberto (flexibilidade?), *a identificar*;

2º Componente, as Intervenções em Cidades com Áreas Classificadas como Património Mundial;

3º Componente, de Valorização Urbanística e Ambiental em Áreas de Realojamento;

4º Componente, prevendo Medidas Complementares para Melhorar as Condições Urbanísticas e Ambientais das Cidades; reflectindo, tendo subjacente uma outra forma de agir sobre a problemática urbana, expressa, em cinco 'linhas' que assim se desdobra: novas formas de mobilidade; sistemas de monitorização e gestão ambiental; requalificação da envolvente de estabelecimentos de ensino; acções de sensibilização ambiental; outra acções com impacte positivo na qualidade de vida.

Acrescente-se que, além do relatório, outras referências a nível comunitário são referidas, como por ex.º, a comunicação «*Desenvolvimento urbano sustentável na União Europeia: um quadro de acção*» (CE 1998), ou a iniciativa de criar um «*Quadro comunitário de cooperação para o desenvolvimento urbano sustentável*» (CE 1999), ou, paralelamente, as reflexões do «*Esquema de Desenvolvimento do espaço Comunitário*» (CE 1997), da *Agência Europeia do Ambiente (AEA)* e da *Agenda Local 21*, de 1992, reconhecendo a importância da intervenção e gestão local na resolução dos problemas, com repercussão a nível nacional, no PNDES.

<sup>(78)</sup> RCM 26/2000, de 15 de Maio.

Sobre o **Financiamento**,<sup>(78)</sup> um tema decisivo e que, talvez por isso, antecede (os outros) instrumentos, tem-se: (...) o Programa Polis constitui um quadro de referência importante para assegurar uma coordenação e um propósito comum para as acções de requalificação e valorização ambiental no espaço urbano, a apoiar no âmbito do QCA III. (...) A iniciativa comunitária INTERREG deverá dar também um contributo financeiro significativo. Apenas como referência, e a propósito dos custos então estimados, regista-se: representa um investimento da ordem dos 160 milhões de contos, incluindo 92 milhões de fundos comunitários (...) acerca da distribuição das comparticipações entre os vários agentes, refere-se: Para além dos fundos comunitários, constituirão fontes de financiamento para as acções a desenvolver pelo Programa polis o financiamento autárquico e da administração central e ainda o financiamento empresarial público ou privado, referido adiante como auto-financiamento. (...) os fundos comunitários terão uma comparticipação global de cerca de 58%. As comparticipações globais da administração central e das autarquias serão de 28% (...) o valor relativamente pequeno de autofinanciamento (10%) fica a dever-se ao facto de as acções previstas incidirem principalmente nos espaços públicos, menos apropriados para esse tipo de financiamento.

Outro capítulo fundamental, porque incidindo na formulação do modelo de gestão, sem deixar de nele incluir a previsão dos **Instrumentos para a execução do Programa**. Um tema oportuno ao falarmos de capacidade operacional, sendo imperativo a adopção de instrumentos que garantam a eficácia e a coerência dos seus propósitos. (...) Em especial a componente 1 do programa requer a adopção de medidas de excepção que assegurem a realização em tempo oportuno das operações integradas (...) e obrigam a realizar um conjunto de acções que se pretende executar em simultâneo, evitando um arrastamento no tempo (...) é importante dotar o Programa de instrumentos que garantam a capacidade de intervenção dos promotores e permitam agilizar os procedimentos sem prescindir, naturalmente das exigências que a lei estabelece relativamente a este tipo de intervenções. Se a EXPO 98 constitui, em larga medida, uma fonte inspiradora das operações que agora se pretende promover, é natural que as soluções encontradas para a execução daquele evento sejam também inspiradoras dos instrumentos a adoptar para garantir o êxito do Programa Polis. Assim recomenda-se a adopção de instrumentos específicos (...) de intervenção urbanística (...) empresariais (...) de protocolarização (...) relativo à estrutura de gestão do Programa e aos seus procedimentos e, finalmente instrumentos jurídicos que têm por objectivo consagrar na lei todos os restantes.

<sup>(78)</sup> RCM 26/2000, de 15 de Maio.

Para desenvolvimento do tema deste capítulo, e porque a informação disponibilizada é muito completa e detalhada, terá sido feita com a intenção de poder vir a ser aplicada, sugere-se uma análise individual de cada um dos cinco instrumentos, que são aqui apresentados segundo a sua ordem original, <sup>(78)</sup> sem esquecer os respectivos comentários, a referência a provas dadas.

*- Instrumentos de Intervenção urbanística*

Adopta as ferramentas do sistema de planeamento, determinando que: *O reordenamento urbano (...) será precedido de um plano estratégico, (...) e será efectuado através de planos de urbanização, quando a área o justifique, ou os planos de pormenor, a elaborar pela entidade promotora e gestora do projecto.*

Porém, entende ser necessário: *Para agilizar a elaboração, aprovação e execução dos planos de urbanização e planos de pormenor, sem prescindir do grau de exigência que a lei impõe a estes instrumentos de planeamento, deverá ser publicada legislação que, a título excepcional, assegure os seguintes mecanismos(...):*

*. A aprovação dos planos (...) compete ao Governo ou ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, sendo precedida de parecer de uma comissão técnica de acompanhamento constituída por representantes dos ministros competentes em razão da matéria, bem como da câmara municipal (...) a ser emitido no prazo de 30 dias a contar da recepção da proposta de plano pela comissão;*

*. Para a execução dos planos de urbanização e dos planos de pormenor, as operações de loteamento e os projectos de obras de iniciativa da entidade promotora do projecto são dispensados de licenciamento nos termos da legislação aplicável;*

*. A divisão dos terrenos constante dos planos de pormenor vale, para todos os efeitos, como operação de reparcelamento e loteamento, competindo às entidades promotoras a aprovação das respectivas obras de urbanização;*

*. O plano de pormenor aprovado constituirá título bastante para efeitos de registo predial e de inscrição matricial dos novos prédios assim constituídos.*

Todos estes mecanismos, e como seria de esperar, assemelham-se àqueles que foram experimentados na EXPO, levando-nos a questionar se as soluções propostas, os temas e os pontos de incidência, não poderiam servir de ponto de partida, inspiração para uma generalização, uma futura extrapolação capaz de reformular alguns mecanismos.

<sup>(78)</sup> RCM 26/2000, de 15 de Maio.



- *Instrumentos empresariais* <sup>(78)</sup>

Introduzem, a nível das intervenções urbanísticas, a novidade de recomendarem a sua associação a **uma estrutura organizativa**, responsável por levar a bom termo a operacionalização no terreno, centralizando em si todos os recursos necessários, desde os humanos aos financeiros – a sua gestão.

E traduz o reconhecimento, a confirmação do impacto de certas **experiências inovadoras, no contexto do urbanismo operacional**, cujos moldes de organização e gestão, recordam a entidade gestora responsável pela EXPO 98.

Atente-se, por isso, ao seguinte testemunho, pela objectividade das observações, pela caracterização do instrumento e sua relação com os aspectos que se entende serem fundamentais: *As intervenções previstas (...) caracterizar-se-ão por uma grande multidisciplinaridade, requerendo competências em domínios técnicos específicos e, sobretudo, em matérias de coordenação e gestão integrada das operações. Importa, assim, e desde o início, prever modelos de operacionalização das intervenções que garantam a sua eficácia no terreno (...) daí, propor-se este primeiro passo: Criação de uma entidade com autonomia jurídica, constituída com a participação maioritária do Estado, o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e a participação da(s) autarquias(s) envolvida(s). Opção a seguir justificada: Revela-se como fundamental a criação de um aparelho de execução eficaz e dinâmico, compatível com os objectivos fixados para cada intervenção: programa de intervenção, calendário de execução e orçamento de realização. Este modelo é, à luz das experiências anteriores conhecidas, nomeadamente o caso da EXPO 98, a solução que se nos afigura aplicável a empreendimentos desta envergadura. Precisando-se assim o modelo: (...) passa pela constituição de uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, à qual seria cometida a tarefa de dar execução aos objectivos (...) sendo a execução do plano definido no projecto aprovado para cada zona de intervenção a razão de ser da sua constituição e o seu objecto social. (...) esclarecendo que: *Tendo presente que a vocação do accionista maioritário não é a gestão de sociedades, poderá este, com vantagem, acordar, após a constituição da sociedade, um contrato de gestão da sua participação social com empresas do sector empresarial do Estado com experiência em intervenções urbanísticas de grande escala. As sociedades Parque EXPO 98 S.A., e a Porto 20001, S. A. pela sua experiência e esfera de actuação, são obviamente candidatas (...). É desejável também o recurso a empresas privadas especializadas na gestão de projectos para complementar a capacidade daquelas empresas e estimular o mercado.**

<sup>(78)</sup> RCM 26/2000, de 15 de Maio.

Depois de constituída a entidade gestora, que será responsável pela intervenção, providencia-se a atribuição de autoridade e competências, porque, e tal como se esclarece: *Uma empresa deste tipo, assim constituída, tendo em vista um desígnio de tamanha dimensão e complexidade, deverá ser dotada de poderes de excepção, nomeadamente(...).*<sup>(78)</sup>

. possibilidade de agir como entidade expropriante(...);

. possibilidade de utilizar e administrar bens do domínio público do Estado (...);

. atribuição de poderes excepcionais no âmbito do ordenamento do território (...);

. definição de um regime articulado de licenciamento de obras, infra-estruturas e edificações, capaz de dar resposta às necessidades dos projectos em concreto.

(V. decreto-Lei nº 354/93) ainda transcrição, remetendo para o decreto que define as regras especiais da aplicar na área de intervenção da Expo 98! No entanto, observa-se: *Indo mais longe que o regime previsto para a Parque EXPO 98 S. A., mas de interessante consideração futura, poderá ser proposta a consignação de receitas municipais da zona de intervenção (...) como forma adicional de financiamento das operações urbanísticas e ambientais.*

#### - Instrumentos de protocolarização com os municípios

Enquanto prática corrente na gestão deste tipo de operações, não só para definição de responsabilidades mas também como orientação, defende-se a realização de protocolos, e/ou instrumento de contratualização.

Neste caso concreto, a celebrar entre duas entidades públicas, definindo-se os compromissos de cada uma das partes, neste caso concreto, entre o Governo central e cada uma das autarquias envolvidas.

No documento podemos também ler: *Previamente à constituição de cada uma das sociedades, e face à complexidade inerente aos projectos de intervenção e respectivo modelo, afigura-se fundamental a celebração de um protocolo com cada um dos municípios envolvidos (...) de modo a consubstanciar num documento único, para cada intervenção, a relação entre as autarquias e o MAOT. (...) permite, assim, clarificar as diferentes etapas do processo de concretização do Programa, identificando metas, objectivos e calendários.*

<sup>(78)</sup> RCM 26/2000, de 15 de Maio.

- *Estrutura e procedimentos de gestão*<sup>(78)</sup>

Ainda que integrado nesta lista de cinco instrumentos, verificamos que não aparece já com essa designação, porquanto ter mais a ver com a organização, a estruturação dos procedimentos, ou a questão das fontes e das garantias de financiamento.

*Com a aprovação do Programa Polis, inicia-se a fase da sua execução pelo período correspondente ao Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006. (...) as intervenções operacionais do QCA III constituem as principais fontes das acções a realizar no âmbito deste programa, admitindo-se que, nos casos mais complexos e de maior dimensão, seja necessário recorrer a mais de uma fonte de financiamento.*

No âmbito desta área, surge a necessidade de assegurar a coordenação do processo:

*Tendo em vista promover a articulação das diferentes fontes de financiamento, (...) prevê-se a criação de uma estrutura de dinamização e acompanhamento do Programa Polis, a designar por Gabinete Coordenador do Programa Polis (CGPP), sob a tutela directa do Ministro do ambiente e do Ordenamento do território.*

É a esta entidade que se responsabilizará, não só, pelas acções de divulgação junto do público, de mediação de investimentos, etc mas, e principalmente, pela representação do ministério na gestão e articulação das candidaturas aos fundos comunitários.

- *Instrumentos jurídicos*

O documento do Programa Polis é muito extenso e detalhado, aproximando-se de um receituário, ou manual de aplicação descrevendo os diferentes passos necessários, entre eles os legislativos, até pra consagrar legalmente os restantes instrumentos.

Tem um claro sentido informativo e didáctico, com repercussões práticas efectivas.

O cuidado colocado na metodologia a seguir em cada uma das intervenções, reflecte-se no anúncio, e explicação, da publicação de um *conjunto de propostas legislativas que são necessárias para a boa execução do Programa e que devem ser aprovadas logo que seja possível, isto, é logo que esteja conceda a autorização legislativa e logo que estejam reunidas as condições para criar as sociedades gestoras de intervenções*. Mais uma vez, é a preocupação da operacionalização que está presente, e, dadas as dificuldades, de instrumentos disponíveis, significa por outro lado que para ser alcançado é indispensável um pacote de propostas legislativas, de instrumentos jurídicos.

<sup>(78)</sup> RCM 26/2000, de 15 de Maio.

**- Quadro legislativo.**

Os diplomas que permitiram concretizar a intervenção da **EXPO 98**, obedecem a uma sequência lógica, com ligeiras diferenças temporais entre si. Terá sido através do encadeamento destes passos que, provavelmente, se terá institucionalizado um modelo de intervenção eficaz, cujo futuro, talvez não se adivinhasse ainda(!) e que veio a revelar-se tão importante ou mais que o lançamento de concursos de ideias, que os estudos urbanísticos e a colecção de projectos de arquitectura.

Os instrumentos legislativos relacionados com a Expo 98, são os seguintes:

**DL 87/93, de 23 de Março**, aprova a localização da Expo 98 e define as **medidas preventivas** de utilização do solo urbano.

**DL 88/93, de 23 de Março**, constitui a **sociedade** Parque Expo 98, sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passíveis de ser subscritos pelos municípios envolvidos.

**Dec. 16/93, de 13 de Maio**, é **delimitada a área de intervenção** e publicada a **declaração de área crítica** de recuperação e reconversão urbanística.

**Lei 57/93, de 6 de Agosto**, decreta a autorização de um **regime especial de reordenamento urbano** para a zona de intervenção.

**DL 354/93, de 9 de Outubro**, define as **regras especiais** de planeamento territorial, a aplicar na área de intervenção da Expo 98.

Observe-se que os antecedentes desta produção legislativa remetem para a elaboração dos Planos Estratégicos e Director de Lisboa (1990-1994) ou, para a própria decisão (estratégica) de propor a candidatura à Exposição Mundial de 1998.

- **Notas críticas.**

Relativamente à **Expo 98**, é de se referir as **críticas** associadas ao **regime de excepção** que podem ter levado à interpretação que aponta para eventuais atropelos da lei geral, dado que os planos e os licenciamentos subsequentes gozaram de processos de tramitação, e de aprovação, especiais, muito diferentes do que é corrente, mas, e como se analisou anteriormente, assim se previu e se justificou, tendo em conta a calendarização dos trabalhos, o imperativo de **cumprimento de prazos**.

Relacionado com a crítica anterior, regista-se também o descontentamento acerca da diminuta **participação** por parte da população, neste caso só possível entre os moradores da envolvente imediata (observe-se que uma das fragilidades apontadas, refere-se à persistência de barreiras, físicas e funcionais) ou, em termos do presente, das críticas relativas à **pressão imobiliária** associada ao processo de reformulação da ocupação urbanística.

Esta última, tem a particularidade de reflectir, não um problema, propriamente dito, mas um fenómeno de sucesso, porque resultante do 'boom' comercial, da sua boa aceitação para zona residencial, levando a antecipar a conclusão da fase pós-exposição, cujo final estava previsto para 2010, num processo nem sempre bem explicado(?) ou compreendido pelos moradores, porque implicando transformações (i.e, densificação) mudanças sobre o plano executado para efeitos da realização da exposição (que de início previa vazios, ou bolsas de estacionamento) porque pensado para ser **evolutivo**: certamente, uma das qualidades do plano-programa, oferecendo flexibilidade, garantindo abertura às transformações e reconversão dos espaços, não colidindo com a sua ulterior utilização.

Em termos dos seus **efeitos ou externalidades**, e numa perspectiva eco-sistémica, analisando a cidade de Lisboa como um todo, observarem-se dois fenómenos opostos, mais ou menos desejáveis, relacionáveis com a 'crise da Área Metropolitana de Lisboa'.<sup>(79)</sup> Por um lado, verificou-se que a zona oriental da cidade foi alvo de um **processo 'desmultiplicador' e 'catalítico' de regeneração urbana**, ainda em curso, levando à substituição de áreas industriais obsoletas, desfasadas do tempo e do local, desimpedindo a frente ribeirinha, composta por espaços muito degradados e graves índices de poluição e de contaminação do solo. Por outro lado, e baseado nessa mesma visão, global, do funcionamento da cidade, deu-se um **fenómeno de agravamento da desertificação do centro tradicional** de Lisboa, ao serem transferidas para o Parque das Nações, muitas das sedes comerciais e financeiras que anteriormente se situavam no centro tradicional, num fenómeno complexo de recentramento, de redefinição de actividades e polarizações funcionais.

<sup>(79)</sup> SOARES, Luís Bruno (2005) "Área Metropolitana de Lisboa – a procura de um novo paradigma...", N° 39 SociedadeTerritório, p.13-15.

Por sua vez, os diplomas relacionados com o **POLIS** são:

**Despacho MAO/99, de 18 de Novembro**, é criado o **Grupo de trabalho** para a preparação do “Programa Polis”, ou Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades.

**RCM 26/2000, de 15 de Maio**, aprova o Programa Polis, fazendo o seu **enquadramento em termos de políticas de desenvolvimento**, europeias e nacional, seguindo-se uma exposição completa dos objectivos, critérios de avaliação e de intervenção, instrumentos e ex.ºs de projectos de partida;

**Lei 18/2000, de 10 de Agosto**, define um **regime excepcional** aplicável às sociedades gestoras das intervenções, já identificadas anteriormente, como ‘instrumentos empresariais’;

**DL 119/2000, de 23 de Março**, aprova **localizações, sua delimitação** e respectivas medidas preventivas de utilização do solo urbano.

**DL 314/2000, de 2 de Dezembro**, atribui às sociedades gestoras das intervenções, um conjunto de **poderes especiais**, através de **medidas excepcionais e regras específicas**.

**DL 330/2000, de 27 de Dezembro**, define as **regras de desafecção** das áreas necessárias às intervenções previstas, extinguindo concessões e direitos de uso privado;

Relacionado com os diplomas anteriores, para cada intervenção e a título de ex.º:

**DL 305/2000, de 24 de Novembro**, constitui a sociedade gestora Polis Castelo Branco, Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Castelo Branco, S. A. sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos.

(....)



- Do conteúdo.

Se é possível encontrar um padrão comum, este baseia-se invariavelmente nos seguintes item:

- a delimitação da área de intervenção e correspondente lançamento de medidas preventivas, em conformidade com os artigos 7º (Expropriação de bens ou direitos relativos a concessões e privilégios) e 8º (Constituição de servidões administrativas) da Lei dos Solos;
- a constituição de entidade(s) gestora(s) da intervenção, constituídos por uma sociedade de capitais exclusivamente públicos;
- a atribuição de poderes especiais, resultantes de um regime de excepção, prevendo a transferência de competências correntemente associadas aos municípios, nomeadamente o licenciamento de projectos.
- a declaração de utilidade pública das operações, com a adopção da figura já instituída de área crítica de recuperação e reconversão urbanística, de modo a ter direito de preferência nas transacções ou permitir a posse administrativa (imediata) dos terrenos;
- o controlo e a centralização da maioria das operações nessa(s) entidade(s), estabelecendo um regime regulamentar especial, ou de excepção, que corresponde, e segundo a visão original, a uma: *entidade encarregada da concepção, execução, construção, exploração e desmantelamento da EXPO 98, bem como da concepção e execução do projecto de recuperação e reconversão urbana*;
- a previsão de mecanismos expeditos na elaboração e apreciação dos instrumentos de planeamento (Planos de Urbanização e Planos de Pormenor), criando uma *Comissão técnica de acompanhamento*, reunindo representantes dos ministérios e das câmaras municipais, seguindo-se uma *aprovação ministerial* directa (aquando da Expo 98);
- a organização e gestão de procedimentos em função de um modelo empresarial, pressupondo a fase de programação de actividades e o indispensável financiamento.

- Notas críticas.

Sobre o **Programa Polis**, encontram-se pontos semelhantes relativamente ao regime de excepção, para contornar os procedimentos correntes, ou os seus efeitos perversos mas, a maior, decorre do seu enquadramento económico-político, da acusação de despesismo, os quais não foram estranhos aos problemas (que podem ser entendidos como frequentes em operações deste tipo, com uma certa dimensão) de calendarização: *O Polis foi criado em 2000 com grande pompa e circunstância pelo Governo do então primeiro-ministro António Guterres. Os gastos com cerimónias de lançamento dos vários projectos nas 18 cidades inicialmente eleitas para o projecto, na ordem dos vários milhões de euros, suscitaram críticas severas por parte da oposição. Dois anos depois cai o Executivo e segue-se, até 2004, um período muito conturbado na vida deste programa de ordenamento territorial. É tutelado por Isaltino Morais, Amílcar Theias, Arlindo Cunha, Nobre Guedes e José Luís Arnaut. Houve operações que ficaram paradas por falta de directrizes da tutela e outras avançaram um pouco 'no escuro', como os casos de Bragança, Castelo Branco, Beja e Viana do Castelo, segundo algumas fontes ligadas ao processo. Ainda durante o ano de 2004 voltou a haver algum rumo para a iniciativa e, já em 2005, com José Socrates como primeiro-ministro, o Polis ganha um novo impulso.*<sup>(80)</sup> Passagem suficientemente esclarecedora, não só da contraproducente instabilidade política, que se traduziu em seis substituições do ministro da pasta com responsabilidade no programa, pondo em risco a sobrevivência à alternância política, ou, pela evolução da situação económica, nos últimos anos marcada por uma recessão, impondo-se uma contenção das despesas do Estado.

Na verdade, se inicialmente os custos previstos, rondavam os 800 milhões de Euros: *um investimento da ordem dos 160 milhões de contos, incluindo 92 milhões de fundos comunitários (...)* com o desenrolar do processo, e alargamento da base de candidaturas, este valor, mesmo com 'cortes' sofreu um acréscimo significativo, indo para além dos 50%: *O orçamento geral do Polis passou de 1,3 para 1,2 mil milhões de euros mas, ainda assim, "há várias obras a terminar sem atrasos e sem derrapagens.(...)" O actual coordenador do Polis reconhece que em grande parte a sua tarefa actual é a de controlo financeiro. "Represento o accionista Estado nas várias sociedades gestoras das cidades e faço a ponte entre o Ministério do Ambiente e das Finanças". (...) reconhece que tem havido alguns polis problemático, a começar pelo de Viana do Castelo, que foi o primeiro a arrancar. (...) O do Cacém também deu alguns problemas e, agora, o da Costa de Caparica, cujas obras apenas começaram. (...) Até ao final do próximo ano, 38 dos 39 Polis ficarão concluídos. A Caparica ficará pronta em 2012.*

<sup>(80)</sup> Expresso, 17-02-2007.

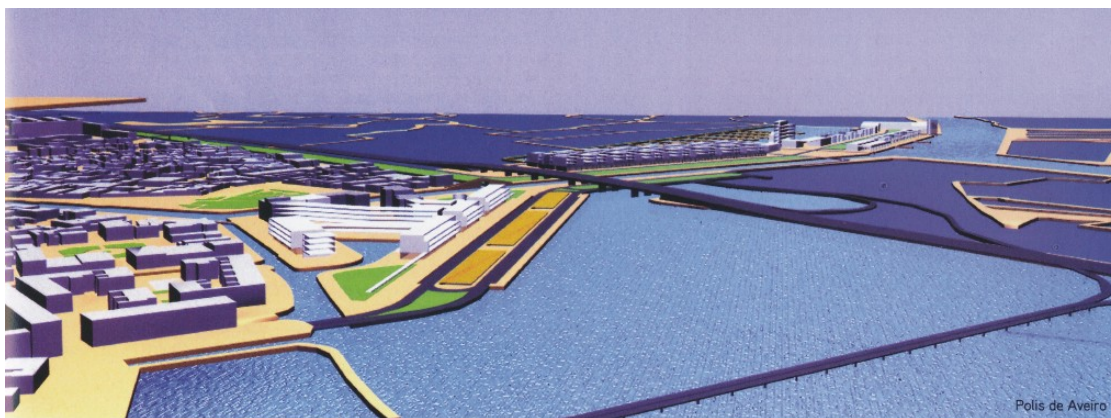


Fig. 76: Projecto urbano para Aveiro – Programa Polis, 2003: CEFA (coord. Nuno Portas, arq.tº)  
Fonte: "Arquitectura e Vida" Julho-Agosto 2004, p.37



Fig. 77: Projecto urbano para Aveiro – Programa Polis, 2003: CEFA (coord. Nuno Portas, arq.tº)  
Fonte: "Nuno Portas – prémio Sir Abercrombie –UIA 2005", p.79

Da mesma fonte<sup>(80)</sup> interessa este apontamento, resumindo os valores finais: (...) *O investimento directo por parte do Estado é de 273 milhões de euros, sendo 442 milhões assegurados por fundos comunitários. A parte restante resulta de autofinanciamento, maioritariamente conseguido pela venda de terrenos para o imobiliário. Ou Em termos globais a execução do Polis ultrapassa já os 60%. Ou, ainda: 200 milhões de euros é quanto vai custar o Polis da Costa da Caparica. É o mais caro e é o que está mais atrasado.(...) No Polis do Cacém, um dos mais complicados, em termos de execução, serão investidos 100 milhões de euros.*

Igualmente relevante é a percepção da importância dos aspectos processuais (sempre questionáveis...) juntamente com os aspectos projectuais qualitativos: *A grande inovação deste programa consistiu na criação de uma nova atitude de gestão baseada no planeamento estratégico, com definição de objectivos claros e específicos, calendarizados no tempo e com orçamento limitado. (...) A ligação dos espaços públicos com o elemento 'água' foi dos motivos de força principais deste programa. Segundo os seus promotores, o Polis em si mesmo pretendeu ser um exercício de cidadania e de democracia, pelo envolvimento directo dos cidadãos na tomada de decisões.*

Se avaliarmos o sucesso da operação, em termos do número de intervenções e tipo de adesão, convirá recordar que, de início se tinha um conjunto de (dezoito) Cidades escolhidas para a Componente 1, as Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental: que englobava Viana do Castelo, Vila Real, Bragança, A.M. Porto (incluindo Vila do Conde, Matosinhos, Porto e V.N. Gaia), Aveiro, Coimbra, Viseu, Guarda, Covilhã, Castelo Branco, Leiria, Sintra (Cacém), Almada (Costa da Caparica), Beja e Albufeira, além do conjunto de (quatro) Cidades na Componente 2: Intervenções em Cidades com Áreas Classificadas como Património Mundial: Angra do heroísmo, Évora, Sintra e Porto (porque classificadas como património mundial pela UNESCO), e que, actualmente, são **39 as cidades envolvidas no Polis** (...) e que em 22 das 39 cidades com Polis foram criadas sociedades gestoras dos respectivos projectos, tendo como accionistas o estado e as câmaras municipais. Nos restantes casos, a gestão dos programas é feita em parceria com as autarquias. Registando-se que *Beja, Bragança, Matosinhos, Porto, Angra do Heroísmo, Vila do Conde, Guimarães e Portalegre (...) estão concluídos.* Entre os ex.ºs incompletos, é de destacar, entre outros, com a apresentando do respectivo índice de execução (para Fevereiro 2007): Albufeira (44%), Aveiro (68%), Cacém (69%), castelo Branco (94%), Coimbra (87%), C. Caparica (15%), Covilhã (91%), Évora (60%), Leiria (76%), Setúbal (25%), Tomar (48%) Viana do castelo (74%) e Viseu (66%).

<sup>(80)</sup> Expresso, 17-02-2007.

Entre o leque de críticas ao Programa Polis, importa conhecer a síntese de Fonseca Ferreira,<sup>(81)</sup> reconhecendo *que o Polis ficará na história da política de cidades em Portugal como o primeiro impulso significativo dessa política*. Sem, todavia, deixar de afirmar que *é mais um exemplo da forma como as boas ideias esbarram, frequentemente, nas nossas tradicionais e proverbiais carências de organização e de gestão*. Em nossa opinião, a montagem do POLIS *padeceu de quatro equívocos – ou erros – que vão limitar o seu impacto e fazer arrastar o respectivo processo de execução:*

- *As operações POLIS não foram integradas em estratégias de cidade adequadas:* *Todas as operações têm o designado 'plano estratégico'. Esta designação é o primeiro equívoco do programa, pois trata-se de documentos de mera enunciação de objectivos, de equacionamento de meios e fontes de financiamento e de fixação de prazos para a realização das operações. (...) deveriam ter sido seguidos, obviamente, de estratégias de cidade que integrassem as operações POLIS em processos de planeamento municipais, prospectivos e participados. E não o foram.*
- *A sujeição das operações POLIS ao clássico e moroso processo dos planos de pormenor:* *Essa obrigatoriedade não estava prevista no diploma governamental que aprovou o POLIS. Mas, requerida a ratificação pela Assembleia da República, e face à falta de maioria (...) exigiu que as operações ficassem sujeitas ao 'calvário' dos planos de pormenor! Com esta decisão, o sucesso do POLIS ficou comprometido. E, perdeu-se uma excelente oportunidade para consagrar, em termos de normativa urbanística, o 'projecto urbano' como novo instrumento de gestão territorial.*
- *A assunção de compromissos que ultrapassam, em muito, os recursos financeiros disponibilizáveis:* *Não se teve em devida conta a limitação dos recursos financeiros mobilizáveis. O POLIS contou com recursos nacionais e comunitários, mas nem sequer teve em consideração os montantes e as condições de financiamento consignados (...). do mesmo modo que não teve em conta as restrições orçamentais do PIDDAC. Por último, a deriva financeira do programa foi agravada (...) sem o devido controlo orçamental e governamental.*
- *Um sistema complexo, em termos administrativos e financeiros:* *O primeiro coordenador do programa, Nunes Correia, costumava dizer que o programa recorria a 14 diferentes fontes de financiamento. O que constitui um exagero (...) quando de facto (...) são oito essas fontes de financiamento.*

<sup>(81)</sup> FERREIRA, A. Fonseca (2005) "Gestão Estratégica de Cidades e Regiões", p.184-185.

Enquanto balanço oficial, apresentam-se os números relativos ao conjunto de intervenções do Polis, divulgados naquela que foi a sua consagração enquanto política de sucesso, mais justa, descentralizada e virada para o futuro, a ser continuada, tal qual se confirmaria com o anúncio do seu sucessor, o Polis XXI, no final da exposição 'Viver as Cidades' (Fevereiro-Abril 2007) que decorreu no Pavilhão de Portugal, em pleno Parque das Nações.

Independentemente das críticas ao fundamento da exposição, os dados objectivos impressionam, quer **quantitativamente**, pelo número de cidades objecto de intervenções, quer em termos **qualitativos**, ao divulgar certas operações integradas, principalmente em cidades médias, que, sem este programa, dificilmente viriam a ser realizadas, pelo menos com esta **visão política e ambição**. De facto, sucedem-se os projectos de qualidade, suportados por excelentes propostas provenientes de concursos de arquitectura e paisagísticos, os quais certamente ajudaram a criar dinâmicas de desenvolvimento, melhorando a qualidade de vida, a auto-estima e o sentimento de cidadania das populações, em locais... onde os mais optimistas achariam impossível!

Transcrevendo a apresentação do balanço<sup>(82)</sup> do Programa Polis, que põe em evidência a magnitude dos números, os valores globais que resumem a operação no seu todo, tem-se:

1.º vector: **valorização ambiental + mobilidade + requalificação urbana:**

. parques verdes e áreas verdes: 3 780 000m<sup>2</sup>

. frentes de rio: 81 685m

. percursos pedonais: 236 727m

2.º vector: **arquitectura**

. 36 450 000m<sup>2</sup> de área de intervenção

. 2 380 000m<sup>2</sup> de requalificação de espaço público

. 73 edifícios reabilitados

3.º vector: **planeamento + sensibilização ambiental + comunicação**

. 75 planos

. 22 centros de interpretação ambiental

. 21 postos de informação polis.

<sup>(82)</sup> Exposição "Viver as Cidades – Programa Polis", 15 Fev.º a 18 de Abril, 2007.



Da mesma fonte, destacam-se as declarações de Francisco Nunes Correia, Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, e Coordenador Nacional do Programa Polis de Maio de 2000 a Dezembro de 2003, revelando a consciência e preocupação em transmitir alguns dos princípios e fundamentos que devem estar presentes num Projecto Urbano, que passa precisamente pelo seu enquadramento em desígnios e políticas de ordem superior, da necessidade de uma visão integrada e articulada das intervenções, a importância do carácter estratégico: (...) *a actual problemática urbana em Portugal não diz respeito apenas a uma mera gestão sustentável das cidades, embora essa dimensão seja da maior importância. Tem associada, também, uma dimensão estratégica que consiste em “reinventar” as cidades, isto é, redefinir o seu papel numa nova organização do território buscando desígnios e factores de diferenciação e de competitividade em que a qualidade do ambiente urbano desempenha um papel decisivo. (...) Engana-se completamente quem julga que se tratou apenas de realizar um conjunto disperso de obras ou de ajudar alguns municípios a alindar fachadas. Tratou-se, de facto, do maior projecto empreendido à escala nacional, e mesmo europeia, para modernizar todo um Sistema Urbano Nacional, respeitando e valorizando a identidade própria de cada lugar e apelando à participação cívica dos cidadãos*(...).(83)

Como forma de contrapor a perspectiva generalista e oficial, que nos chega através dos meios de comunicação, entendeu-se ser de relatar aqui o testemunho directo proporcionado pela visita ao **Polis do Cacém**, em Março de 2007, na sequência da iniciativa “**Reunião de Obra**”, organizada pela Ordem dos Arquitectos, e a propósito do “Projecto Urbano do Centro do Cacém”, elaborado pelo atelier Risco, do gabinete coordenado pelo Arq.to Manuel Salgado, resultando no seguinte apontamento, cujas particularidades poderão, eventualmente, ajudar a completar o quadro das dificuldades encontradas neste tipo de programa, ou melhor, a capacidade da sua resolução durante a fase de implementação.

Sobre os antecedentes deste Polis (e à semelhança de tantos outros pelo País!), teve como origem um Plano de Pormenor encomendado ao Arq. Manuel Salgado, que, se talvez não tivesse aparecido este programa específico (ou os fundos que o apoiavam) provavelmente nunca seria mais que uma intenção, mais um PP sem consequências práticas... Note-se que a encomenda foi feita pela própria presidente da Câmara Municipal de Sintra, Edite Estrela, na sequência da visita que fez ao recinto da Expo 98 porque, e segundo informação facultada nessa sessão, ficara impressionada com a qualidade dos espaços públicos, decidindo por isso, e quem sabe se nesse mesmo momento, convidar o seu responsável para o desafio da desqualificação urbana do Cacém.

(83) Exposição “Viver as Cidades – Programa Polis”, 15 Fev.º a 18 de Abril, 2007.

A situação: é um aglomerado do tipo sub-urbano, com bastante densidade (cerca de 60.000 pessoas) localizado estrategicamente entre Lisboa e Sintra, talvez representativo de um tipo de ocupação observável na área metropolitana de Lisboa, semi-consolidada e que funciona como um dormitório, num crescimento feito progressivamente, marcado por soluções casuísticas e especulativas, e influenciado por um modelo de mobilidade pendular, onde o transporte individual é predominante (originando os conhecidos engarrafamentos do IC19) e concorrente da linha férrea.

Por outro lado, apresenta uma população jovem, activa, e concentração de várias actividades produtivas, no local ou em redor, geradoras de emprego. Sendo também de considerar a própria geografia (a ribeira, cruzamento de vias, etc), a sua boa localização.

A oportunidade: o Programa Polis surgiu como o enquadramento político e financeiro que faltava (suportado por fundos europeus para a requalificação urbana e ambiental) viabilizando a vontade de concretização de uma intervenção mais ambiciosa (muito criticada pela Câmara que, de uma forma realista, contava com uma operação de 'cosmética') apostando em intervenções estruturantes, a começar pelo traçado de um conjunto de novas ligações viárias (a estrutura anterior, tirando o IC19, obsoleta, era quase igual à do séc. XIX), as correspondentes demolições e a substituição da maioria das redes, ou infra-estruturas urbanas (água, gás, electricidade, esgotos, etc).

A par dessas intervenções estruturais, procedeu-se à recuperação ambiental da ribeira que atravessa a povoação, libertando o leito das construções, para criar um corredor verde, um contínuo de espaços verdes e de lazer, que fosse, simultaneamente, suporte físico de uma rede de percursos pedonais, de ligação às várias centralidades identificadas.

Os meios: destaca-se o papel da **Sociedade Gestora** na operação, complementando as orientações do Plano, ou Projecto(!) urbanístico, dada a amplitude das tarefas deste tipo de intervenção, feita sobre um tecido urbano ocupado e já consolidado, nomeadamente, na negociação e programação das acções, na gestão e do financiamento, ou no acompanhamento das demolições – das quais resultariam as primeiras edificações de realojamento que, em muito, ajudaram a credibilizar a operação.

Estes novos edifícios, resultando de concursos por convite junto de um leque de projectistas, puseram em questão o empenhamento, o modo mais ou menos pro-activo da Sociedade Gestora na construção da imagem urbana. Segundo foi dito, a regra geral para controlo da morfologia de conjunto, continuou a ser determinada pela aplicação dos parâmetros urbanísticos, as cérceas e os alinhamentos do Plano, procedendo-se quanto muito, à elaboração de Estudos prévios, acompanhando a venda dos lotes de construção, mas que poderiam ou não ser aceites pelos promotores, dado não serem vinculativos.

A questão da **flexibilidade** também foi focada, até porque sendo uma área de 37 hectares, que exigiria um longo prazo de execução, era de se prever alterações no decorrer da obra. Por, exemplo, não foi necessário reconstruir tantos edifícios para realojamento como estava inicialmente previsto (houve quem preferisse ser indemnizado) e, um dos locais onde antes se previa habitação, acabou por ser destinado a um centro hospitalar privado (traduzindo uma procura recente) ou, finalmente, uma fábrica textil, situada junto à ribeira, que apenas ficara por consideração ao número de postos de trabalho, acabou por falir, alterando completamente os pressupostos.

Tal como a questão crucial, de ser evidente a necessidade de se estimular e gerir o envolvimento das entidades privadas no projecto. De facto, a **negociação** com investidores privados revelou-se imprescindível, atendendo ao número de obras previstas, sendo a flexibilidade e a adequação dos programas uma das questões chave para se alcançar esse objectivo.

Enquanto exemplo de desadequação, e da dificuldade em se interiorizarem certos princípios, também de **pragmatismo**, e que estão implícitos a um Projecto Urbano, por ter a ver com a sua exequibilidade (sob pena de comprometer o resultado geral) foram as negociações com a câmara para se decidir qual o destino a dar ao edifício que irá incluir a estação ferroviária, fronteiro à praça central. Colocadas três hipóteses à escolha do município, uma biblioteca municipal, ou um espaço cultural com gestão privada, tipo FNAC, ou, ainda, um 'multiplex' de cinemas, a decisão recaiu, obviamente(?) para a primeira hipótese, aparentemente por não se ter ponderado devidamente a disponibilidade, o encargo que viabilizasse a sua execução, atendendo a que são outras as prioridades camarárias, se a sua situação financeira é deficitária – ficando esse módulo por construir!

Outro aspecto, significativo, a justificar aperfeiçoamento, prende-se com a comunicação, ou a dinamização do envolvimento e **participação da população**. Para além de uma previsível oposição às demolições, por interferir com a memória colectiva dos residentes, etc, e que motivaram algumas sessões de discussão pública (os preceitos foram os da legislação aplicável) onde se fez a defesa dos benefícios da mudança, porém, quem visite o local, consegue-se aperceber de uma espécie de guerra civil latente, resultante do desfasamento entre objectivos, ou senão, uma omissão que já assumiu formas sérias de protesto, pelo simples facto das intervenções de requalificação dos passeios terem reduzido em cerca de 50 %(!) os lugares de estacionamento, obrigando os residentes a procurarem outros locais para estacionar, distantes, com a agravante de a maioria dos parques que hoje estão a ser utilizados, serem...provisórios(!), corresponderem a lotes ainda não construídos. Gerando crescente tensão, observável, porventura, nas acções de vandalismo sobre o mobiliário urbano ou, na manifestação de indiferença e impunidade do estacionamento selvagem.

Isto é, um mero detalhe neste estudo de caso, mas que também pode ser demonstrativo do quanto os procedimentos, ou a sua correcta aplicação numa abordagem inicial, a nível de comunicação e da consulta das populações podem sobreponderar na avaliação final, ou no (des)contentamento público, ainda por cima quando se sabe que este é influenciado pelo arrastamento da situação de estaleiro, protelando o reconhecimento dos benefícios da oferta de novos espaços públicos, e da construção de infra-estruturas, num investimento público da ordem dos 100 M€.

Para se aferir correctamente a dimensão e o alcance do projecto, apresenta-se uma imagem com os novos traçados viários, e a relação do tecido novo com as demolições propostas – actualmente, executadas na sua quase totalidade.



Fig. 78: Planta Geral 'Projecto Urbano do Centro do Cacém'; Risco, arq.tºs  
Fonte: Reunião de Obra – Ordem dos Arquitectos

### 5.3. As Sociedades de Reabilitação Urbana.

#### - As experiências em curso.

Se, e até há pouco tempo, os exemplos resumiam-se aos centros históricos das cidades de Lisboa e do Porto, após a divulgação destas experiências, não só surgiram outras iniciativas similares, como é o caso de Gaia, Ourém, etc como começaram a aparecer outras modalidades, explorando todas as potencialidades deste instrumento que permite incluir no seu campo de acção outras áreas que não os centros históricos, como é o caso das periferias, de áreas críticas para requalificação e reconversão urbanística, nomeadamente a SRU de Oeiras, para a zona de Algés e Cruz quebrada.

Atendendo ao seu carácter pioneiro, apresenta-se uma lista de exemplos, com a identificação e composição das sociedades, sendo, pelo menos, três delas participadas pelo INH, actual IHRU, cuja mudança de nome interpreta-se como um sinal de prioridade à reabilitação urbana.

#### - **Baixa Pombalina SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, EM**

(Empresa Municipal de 23 de Agosto de 2003, formalizada como SRU em 25 de Maio de 2004, sendo o seu capital social de 5 M€, distribuído na proporção de 51% CML e 49% EPUL);

#### - **Lisboa Ocidental, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, EM**

(Empresa Municipal constituída em 21 de Maio de 2004, cujo capital social é integralmente municipal);

#### - **Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, SA**

(Empresa de capitais públicos do Estado, constituída em 27 de Novembro de 2004, sendo o seu capital social, de 6 M€, distribuído na proporção de 60% INH e 40% CMP);

#### - **Coimbra Viva, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, SA**

(Empresa de capitais públicos do Estado, constituída em 28 de Janeiro de 2005, sendo o seu capital social distribuído na proporção de 51% INH e 49% CMP);

#### - **Viseu Novo, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana de Viseu, SA**

(Empresa de capitais públicos do Estado, constituída em 15 de Dezembro de 2005, sendo o seu capital social distribuído na proporção de 45% INH e 55 % CMV);

#### - **SRU Oriental – Sociedade de Reabilitação Urbana, EM**

(Empresa Municipal constituída em 23 de Maio de 2005, sendo o seu capital social distribuído na proporção de 51% CML e 49% EPUL);

#### - **SRU Cova da Iria – Sociedade de Reabilitação Urbana da Cova da Iria, EM**

(Empresa Municipal constituída em 15 de fevereiro de 2006, sendo o seu capital social integralmente municipal);

#### - **SRU CidadeGaia – Sociedade de Reabilitação Urbana, EM**

(Empresa Municipal constituída em 4 de fevereiro de 2007, sendo o seu capital social, de 3,8 M€, integralmente municipal);

(...)

Desta amostra sobressai que o **modelo de gestão**, ou assume a forma de **empresas municipais**, nas quais o município detém a totalidade do capital (podendo ser partilhado por outra empresa municipal, como é o caso da EPUL, em Lisboa) ou de **sociedade anónima, de capitais exclusivamente públicos**, opção aconselhada no decreto legislativo *em casos de excepcional interesse público* (art. 2º, DL 104/2004, de 7 de Maio ).

Em função da visibilidade mediática e dos sinais no terreno, verifica-se-se que as que apresentam maior dinamismo, são as que se juntaram a outras empresas, ou que têm o apoio do governo, destacando-se pelo seu percurso, a SRU da Baixa pombalina e a Porto vivo.

Para se avaliar a importância deste 'novo' instrumento e para se ficar ao corrente do seu enquadramento nas prioridades nacionais, é de se atender às seguintes palavras de Francisco Nunes Correia:<sup>(84)</sup> *(...) o governo definiu o desenvolvimento do mercado de arrendamento e a requalificação do tecido urbano como eixos fundamentais da sua política de habitação, a reabilitação e requalificação do seu parque habitacional passa a ser, por inerência, uma obrigação e uma prioridade, no entanto, o processo de requalificação urbana passa igualmente pela dinamização da actuação das Sociedades de Reabilitação Urbana. (...) As Sociedades de Reabilitação Urbana são instrumentos que têm como objectivo central agilizar e impulsionar o processo de reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, consideradas de interesse público urgente. Também nesta vertente, o BEI reconhece a importância estratégica que a intervenção na requalificação das zonas históricas tem na política de cidades e o impacto que esta tem na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Melhorar esta que, curiosamente ou não, é um objectivo comum ao plano do governo português e ao plano de actividades do próprio BEI<sup>1</sup>. Os planos de investimento previstos no âmbito das Sociedades de Reabilitação Urbana abarcam um leque de intervenções que obrigam a uma articulação entre os diversos actores, tendo como objectivo encontrar um ponto de equilíbrio entre os interesses de cada um, no quadro das necessidades de requalificação do espaço urbano em causa. (...) resta-me fazer referência ao modelo de financiamento seguido pelo BEI. Modelo que constitui em si mesmo um desafio e uma responsabilidade acrescida (...) resta-nos passar à acção e estou certo que o IHRU e as restantes entidades envolvidas neste projecto, com especial destaque para as Sociedades de Reabilitação Urbana, não irão deixar de aproveitar esta oportunidade (...).*

<sup>1</sup> Fonte: BEI "Uma renovação urbana sustentável"

<sup>(84)</sup> Discurso do ministro do MAOTDR "Empréstimo do BEI ao INH", 15 de Março 2007.



- Aspectos inovadores.

Admite-se que o mais inovador desta opção, não decorre tanto do **modelo de gestão empresarial**, conhecidos os antecedentes, mas sim da disponibilização de um **instrumento eficaz**, com **autonomia administrativa e financeira**, que responda cabalmente à capacidade empreendedora dos municípios, que podem e devem assumir **outro protagonismo, mais pro-activo**, em coerência com o reconhecimento da importância do poder local na prossecução de políticas urbanas, da necessidade de estímulo à participação dos privados, ou, por outro lado, **das vantagens das acções de proximidade, do contributo da gestão urbana**, na concretização das operações urbanísticas.

Na verdade, as potenciais virtudes deste modelo resultam da existência de **estruturas organizativas**, constituídas por equipas coesas e motivadas, criadas propositadamente para uma dada missão, responsabilizando-se por todo o processo, da estratégia à concepção, até à negociação com os diversos agentes e acompanhamento das diferentes etapas, adoptando as metodologias apropriadas, na implementação das acções e na sua monitorização, em função de uma calendarização temporal.

Este aspecto, que **valoriza o capital humano e organizativo**, suplantando(?) a ênfase habitual, do **capital intelectual** fixo, traduzido documentos, ou na elaboração de planos e regulamentos, pode à primeira vista surpreender, mas, e sem prejuízo de se complementarem mutuamente, se for feita **uma avaliação do esforço necessário** à implementação de maioria das intervenções, **especialmente em contextos difíceis e de evolução acelerada**, poder-se-á concluir, o quanto a **entidade gestora** é justificada, senão mesmo fulcral para o sucesso da operação, a começar por ela mesma **corporizar o projecto**, ser a **imagem e o rosto**, essencial para a dinamização dos agentes, para os muitos contactos com os cidadãos, ao mesmo tempo que **centraliza numa só entidade**, a responsabilidade, a administração e gestão de todas as tarefas, incluindo o relacionamento com as entidades oficiais.

Saliente-se também o facto de se pôr à disposição **meios efectivos de intervenção** que, se não são inteiramente novos, são inovadores na forma de se proceder, ao recorrerem a figuras e instrumentos impopulares, como é a posse administrativa ou a expropriação por interesse público, ao prever a **transferência de competências** dos Municípios, por ex.<sup>o</sup>, no processo de apreciação de projectos, ou, finalmente, a criação de comissões especiais, de modo a se garantir a **agilização processual**, evitando o sempre problemático incumprimento dos prazos (que põe em causa a credibilização de qualquer iniciativa), para além dessa outra questão essencial, que é o **financiamento**, indispensável à sua operacionalização, e que pode, como se verá adiante (na última parte, em reacções) comprometer o sucesso das intervenções, pode inviabilizar as melhores intenções.

- Quadro legislativo.

O instrumento legislativo que cria as **SRU** é o:

**DL 104/2004, de 7 de Maio**, ou Regime Jurídico excepcional da reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

Relacionando-se com os seguintes diplomas, anteriores:

**DL 794/76, de 5 de Novembro**, ou Lei dos Solos (Capítulo XI – Áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística) Com as alterações introduzidas pelo:

**DL 313/80, de 19 de Agosto**

**Lei 168/99, de 18 de Setembro**, ou Código das Expropriações (do art.º 13 – Declaração de utilidade pública, ao art.º 23 – Indemnização, etc)

**Lei 58/98, de 18 de Agosto**, ou Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais (define as condições de criação de empresas dotadas de capitais próprios)

**DL 558/99, de 17 de Dezembro**, ou Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado e das empresas públicas

Note-se que a sua operacionalidade remete para o conceito pioneiro, e largamente utilizado pelos modelos de intervenção, de **ACRRU, Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística**, as **Medidas Preventivas**, ou a **Declaração de Utilidade Pública para Expropriação e Posse Administrativa**, definido na **Lei dos Solos** de 1976.

- Do conteúdo.

Entre as observações que se podem fazer, sobre o objecto, conteúdo e finalidade deste **modelo de intervenção**, está, desde logo, o facto não estar muito divulgado, de, por ex.º, o seu universo de aplicabilidade, **não se resumir aos centros históricos**, dado admitir a sua utilização noutras áreas urbanas, sejam **vazios-urbanos** ou **periferias** emergentes, desde que se evidencie, ou se exija, a intervenção da Administração. Aliás, conforme se escreve logo de início, o propósito é a: ***reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística***.

Se as primeiras são **delimitadas por deliberação da assembleia municipal**, estas últimas, remetem para um conceito introduzido pela Lei dos Solos, de 76, nomeadamente a **noção de ACRRU**, tal qual se descreve, no seu art.º 41, nº1: *Poderão ser declaradas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística aquelas em que a falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou a deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade, atinjam uma gravidade tal que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permita obviar, eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações*. Seguindo-se, no nº2: *A delimitação das áreas a que se refere o nº anterior será feita por decreto*. Aliás, exactamente a mesma figura que, por ex.º, foi utilizada na Expo 98 (ACRRU, declaração de 29 de Março de 1993).

Isto significa, que se pretende atribuir às operações um ***interesse público urgente***, ou seja, o efeito descrito no art.º 42, nº 1: *A delimitação de uma área crítica de recuperação e reconversão urbanística implica, como efeito directo e imediato: a) a declaração de utilidade pública de expropriação urgente, com autorização de investidura na posse administrativa, segundo o processo correspondente, dos imóveis nela existentes de que a Administração necessite para a execução dos trabalhos a realizar para a recuperação ou reconversão da área; b) A faculdade de a Administração tomar posse administrativa de quaisquer imóveis situados na área(...)*;

É relevante, na avaliação do seu significado, a exigência dos passos previstos pelo **Código das Expropriações**, no art. 13 (***Declaração de utilidade pública***), no art. 14 (***Competência para a declaração de utilidade pública***) e art. 15 (***Atribuição do carácter de urgência***), ou os art. 19º (***Posse administrativa***) e 20º (***Condições de efectivação de posse administrativa***).

Assim, são criadas **propositadamente**, estruturas empresariais para a promoção e condução das acções necessárias ao objectivo da reabilitação urbana. Estas, ou podem surgir, ou na forma de **Empresas Municipais** ou enquanto Sociedades Anónimas de capitais exclusivamente públicos, com comparticipação municipal e estatal, quando se verifique serem ***casos de excepcional interesse***

*público. De notar que, e sobre esta última: Podem participar (...) as pessoas colectivas da administração indirecta do estado, quando devidamente autorizadas por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela, e as pessoas colectivas empresariais do estado.*

A estas novas entidades, entendidas como **instrumentos empresariais**, porque constituídas propositadamente para este fim, é-lhes atribuída a **competência** (art.6º) de, no âmbito dos procedimentos de reabilitação regulados pelo diploma: *a) licenciar e autorizar operações urbanísticas; b) expropriar os bens imóveis e os direitos a eles inerentes(...) c) proceder a operações de realojamento d) fiscalizar as obras de reabilitação (...) e) exercer as competências prevista na alínea b) do nº1 do artigo 42º, no nº 2 do artigo 44º e no art.º 46º, todos da Lei dos Solos.* Como se ainda fosse necessário acentuar ainda a atribuição de poderes especiais, o nº seguinte confirma que: *(...) consideram-se transferidas dos municípios para as SRU, que as exercerão em exclusivo, durante o procedimento de reabilitação urbana, nas respectivas zonas de intervenção.*

Na mesma linha, e denotando a preocupação em dotar estas entidades de *meios efectivos de intervenção, de poderes de autoridade e de polícia administrativa como os de expropriação e de licenciamento*, vem logo a seguir, e no Capítulo III, intitulado **Licenciamento e planos de pormenor**, a explanação do art.º 49 (Competências e isenção de licenciamento): *As operações urbanísticas(...) estão isentas dos procedimentos de licenciamento e autorização previstos no artigo 4º do RJUE, carecendo os projectos de simples aprovação da câmara municipal, após audição das entidades exteriores(...).* ou, no nº 2: *(...) compete-lhe licenciar ou autorizar as operações de loteamento e as obras de construção(...)* ou ainda, nos artigos seguintes, onde se assegura que os prazos de consulta a entidades exteriores serão mesmo para se cumprir, ou reduzidos, chegando-se no artigo 11º, a admitir a constituição de uma **Comissão especial de apreciação**, representativa das diferentes entidades externas que por lei têm de ser consultadas, com o objectivo de agilizar a tramitação dos projectos, evitando, quer eventuais incoerências de pareceres, quer outras demoras escusadas.

Sintomático dessa preocupação, e revelando arrojo do legislador, é certamente o artigo 12º (**Decisão sobre planos de pormenor**), onde se escreve, no nº1: *Sempre que tal seja necessário ou conveniente, nomeadamente face à natureza e dimensão das operações, compete à câmara municipal tomar a decisão de elaboração de um plano de pormenor (...)* ponderando as implicações dessa decisão, que se sabe, poder comprometer os prazos, com a observação logo no nº2, de que: *(...) revestirão a modalidade simplificada prevista no nº 2 do art.º 91 do RJIGT(...)* aliás, nos números seguintes, se se salvaguarda a consulta aos órgãos municipais sobre tal decisão, no nº 3: *(...) em zona para a qual não existe plano de pormenor, caso tenha sido constituída SRU, esta deve notificar a câmara municipal para*

*que se pronuncie sobre se entende conveniente ou neccessária a elaboração de tal instrumento de gestão territorial.* Questionando a opção pelos instrumentos ditos formais, tende-se a encaminhar, a deixar em aberto, a possibilidade de optar por **meios muito mais expeditos**, através do seu enquadramento em **Unidades de Intervenção**, interpretação confirmada no nº5, onde se diz que, caso a câmara não se pronuncie no prazo de 20 dias, considera-se que dispensa a elaboração de plano de pormenor!

Precisamente, e analisando estritamente **os instrumentos de carácter técnico, ou formais de operacionalização**, tem-se, a seguinte matriz:

- a nível de orientação e projecto, o **Documento Estratégico** (artigo n.º 15º);
- a nível de formalização e/ou execução: o **Plano de Pormenor** (IGT em modalidade simplificada), ou as **Unidades de intervenção** (artigo n.º 14º);

O primeiro, refere-se a uma dada Unidade de intervenção, denotando a preocupação de exequibilidade, precisando a relação entre o existente e proposto, compõe-se de (art.º 15º): *Constam do Documento Estratégico: a) a definição dos edifícios a reabilitar e a extensão das intervenções neles previstas; b) a indicação dos respectivos proprietários, (...) c) um projecto base de intervenção, no qual se descrevem as opções estratégicas(...) designadamente no que concerne a habitação, acessibilidades, equipamentos, infra-estruturas ou espaço público, quando a intervenção inclua estas áreas, explicando sumariamente as razões das opções tomadas(...) d) a planificação e estimativa orçamental das operações a realizar; e) a indicação dos eventuais interessados em colaborar com os proprietários na recuperação dos imóveis.*

Da sua análise conclui-se que: o **Documento Estratégico**, afigura-se simultaneamente estratégico e projectual, orientador e executivo, não só pelo levantamento do existente, dos interessados/implicados na operação, mas também por antecipar o desenho de soluções, que é, sublinhe-se, suporte de futuras negociações; Também é relevante, que os trabalhos previstos não se fiquem pelo edificado, mas inclua infra-estruturas, equipamentos e espaços públicos; e, preveja uma planificação e estimativa orçamental das operações, admitindo (incentivando?) a participação de investidores privados.

De notar que o legislador não se limita à definição de conteúdos documentais e formais, mas, **aposta nos agentes**, neste caso, nos proprietários, na organização de procedimentos que promovem o seu **envolvimento e participação no processo**. Está escrito, por ex.º no nº 1 do artigo 13º (Princípios gerais): *A reabilitação urbana deverá ser prioritariamente levada a cabo pelos proprietários e demais titulares de direitos reais sobre os imóveis a recuperar.* E seguem-se várias recomendações no sentido

de apoiar os proprietários na preparação e execução das acções ou de informar os proprietários (...) dos respectivos direitos e deveres ou ainda, e mais concretamente, no art.º 15º, de *A aprovação do documento estratégico(...)* não dispensa a celebração entre particulares ou o promotor e a SRU do contrato previsto(...) ou segundo o art.º 16º (Participação dos interessados na elaboração do documentação estratégico): (...) deve a SRU garantir o direito de participação dos interessados no procedimento de elaboração daquele documento.(...) poderão, durante o prazo afixado de 20 dias contados da afixação dos avisos, apresentar à SRU as sugestões e críticas que entenderem, devendo esta facultar-lhes para consulta o projecto base e todos os elementos relevantes. Ou, numa perspectiva mais executória, a garantia da sua participação e responsabilização directa, no artigo 18º (Procedimento por via de acordo): *Na sequência da notificação do documento estratégico, os proprietários(...) poderão:* a) *assumir directamente a reabilitação do edifício, estabelecendo com a SRU um contrato em que se fixem prazos, quer para a sujeição das obras a autorização ou licença administrativa quer para a execução das mesmas;* b) *acordar com a SRU os termos de reabilitação do seu edifício, encarregando aquela de proceder a essa reabilitação, mediante o comprovativo de pagamento das obras acrescido da comissão de gestão a cobrar pela SRU e das demais taxas devidas nos termos da lei.*

A questão da **operacionalização** dos passos necessários à concretização da intervenção, afigura-se como um fio orientador deste modelo, procurando **soluções** capazes, a nível de **organização, instrumentais ou de práticas**, que se podem considerar uma antecipação a muitos dos problemas que entravam o bom curso deste género de acções no terreno.

Recapitulando a questões que se confrontam, nesse objectivo, e procurando **uma síntese**:

- Criam-se **entidades** que ficam responsabilizadas por essa missão, adoptando um **modelo empresarial**, de capitais públicos, municipal ou também pelo Estado.
- Dão-se-lhes os **meios efectivos de intervenção**, por criação de órgãos de gestão-técnicos e pela transferência de poderes e competências técnico-administrativas, incluindo a de licenciamento, controlo e fiscalização das operações urbanísticas;
- Acautela-se a questão crucial da **celeridade procedimental**, por redução generalizada dos prazos e/ou a **dispensa da obrigatoriedade** (é a própria Câmara quem decide) **de realização de Planos de Pormenor**, ou pela adopção de tramitações 'internas', criando uma Comissão especial, representativas das entidades externas, que por lei têm de ser consultadas;



- Assume-se que se podem utilizar instrumentos legais pouco populares, de carácter executório, como é a **posse administrativa** ou a opção de **expropriação por utilidade pública**, dado o pressuposto automático **declaração de utilidade pública de expropriação urgente**.
- Prevêem-se **instrumentos e conceitos operativos, expeditos**, que aliam estratégia, informação e execução, através da **Unidade de Intervenção** e do **Documento Estratégico**.
- Privilegia-se o envolvimento dos interessados, garantindo a sua **participação** na elaboração mas também a **negociação**, usando aquele como suporte, e **direito à informação**.
- Estando traçados os objectivos estes resultam num acordo ou **contratualização** das responsabilidades e termos da realização dos trabalhos, das várias partes;
- Se houver recusa ou desacordo entre proprietários, prevê-se a figura de **Intervenção Forçada**, **expropriando-se** aqueles que não quiserem colaborar, que pode ser imediata, dado o carácter de urgência, através da figura legal da **posse administrativa**.
- Não obstante o uso, pouco frequente, dessa autoridade sobre a propriedade individual, **salvaguardam-se vários direitos** (artigos 24º ao 30º), do direito de preferência dos antigos **proprietários** aos **arrendatários**, no sentido de poderem re-ocupar a respectiva fracção.
- Contempla uma opção, cada vez mais corrente, de abrir a intervenção à iniciativa privada, através de parcerias, **contratos com parceiros privados** (art.º 31) escolhidos por concurso público, delegando-lhes a execução dos trabalhos, ou mesmo um posterior mandato de venda.
- Antecipa uma série de pequenos problemas legais, administrativos e sociais, ao antever obstáculos como é a prova de direitos reais (art.º 37) existência *a priori* de condições para a propriedade Horizontal (art.º 38), ou *o suprimento de incapacidade* (art.º 38) de titulares de direitos reais.
- Prevê a possibilidade de realização de **Contratos-Programa** com o Estado;
- Abre a possibilidade de constituição de **Fundos de Investimento Imobiliário**, (art.º 41), *fechados de subscrição particular*, podendo as unidades de subscrição ser em dinheiro, ou em espécie, entregando prédios ou fracções a reabilitar; admitindo-se que a Entidade gestora do fundo, possa participar em concursos, para efeitos de contratos de reabilitação.
- Manifesta uma certa apreensão – aliás, na sequência do ex.º da Expo e dos Polis!- pela celeridade e empenhamento da administração, se isso não for devidamente traduzido em texto regulamentar (!?) ao escrever, no art.º 42 (Dever de cooperação): *Todas as entidades públicas e privadas devem cooperar activa e empenhadamente na prossecução do interesse público de reabilitação urbana.*

- Notas críticas.

Uma das vantagens deste instrumento é a **sistematização dos meios disponibilizados** para a **operacionalização** das intervenções, devendo-se ter presente o facto, por vezes despercebido, de que põe à disposição dos **municípios, do poder local**, uma poderosa ferramenta, cujo potencial de utilização e eficácia fica apenas dependente da sua **iniciativa e capacidade empreendedora**, no que se refere à dinamização de operações urbanísticas.

De facto, para além das vantagens já descritas, inerentes ao modelo de gestão empresarial, é possível beneficiar de um **quadro legislativo especial** que lhe está na origem, visando a **celeridade** processual, o efectivo cumprimento de **prazos**, garantindo a imprescindível **credibilidade e confiança** durante a operação, sem esquecer o **financiamento**, se for constituída uma empresa de capitais públicos, dado tornar-se (relativamente) autónoma do orçamento camarário.

Por outro lado evidencia o factor **económico**, ao pressupor na sua filosofia, o incentivo ao envolvimento dos privados, seja, de forma incipiente, na execução de empreitadas, seja na **captação de investimento** e, desta forma re-direccionando-o para a realização de projectos de interesse colectivo, com efeitos 'catalíticos', com reflexos na dinamização económica.

Note-se que este aspecto das **parcerias público-privadas**, da administração e privados trabalharem em conjunto, visando conciliar a rentabilidade das operações com os objectivos da colectividade, uma função tradicionalmente atribuída ao Estado, como é preservação patrimonial, é susceptível de gerar incompreensões e **situações de conflito**, devendo-se por isso, e no mínimo, prevenir tais interpretações através da implementação de acções de divulgação e consulta pública, informando a população e os agentes sobre os objectivos das intervenções.

A nível das questões sociais, e pensando nas condições precárias de habitabilidade, que obrigam a operações de realojamento dever-se-á também, procurar conciliar a eficiência dos mecanismos de operacionalidade com o respeito dos **direitos** e das **especificidades** sócio-económicas, bem complexos quando se tratam de determinados grupos sociais, com os aspectos culturais e etários das populações.

#### 5.4. A Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado.

A culminar este estudo de casos, de intervenções emblemáticas e, sobretudo para dar a conhecer a sua organização, as referências entre modelos de gestão, procede-se à análise deste caso com particular interesse, dado ter sido possível acompanhá-lo desde o seu lançamento, à discussão e desfecho(?) relacionando-o ainda com certas 'convulsões' políticas. Uma experiência que se julga demonstrativa dos prós e contras subjacentes à opção (ou não) por um '**modelo institucional de gestão**', inclusivamente as repercussões operacionais e de visibilidade, que chegam a identificar-se com o próprio Projecto, sem esquecer a questão da coordenação geral, da qualidade do relacionamento entre os actores, da capacidade colectiva em realizar um empreendimento deste tipo.

Entre as razões envolvidas, enumeram-se pelo menos três **condicionamentos**: devido aos investimentos elevados, implicando credibilidade, concertação e partilha de responsabilidades; um horizonte temporal longo, subdividido em diferentes fases, sem esquecer a gestão urbana; e, por se estender por uma área apreciável, de elevado valor cultural e histórico, com várias pré-existências, patrimoniais, a nível do edificado e espaços públicos, mas também sócio-económicas, atendendo aos direitos dos moradores, visitantes e/ou comerciantes, que precisam de ser salvaguardados.

Para se **avaliar da dimensão da proposta**, assim designada por prever um processo de reajustamento, através do debate público e de um processo de negociação entre as entidades envolvidas (Estado, CML, APL, Privados, etc) registam-se os números:

- A área delimitada pela operação é da ordem dos **130 Hectares**;
- o total da área bruta de construção, mantém-se invariável e é de **2 158 000m<sup>2</sup>**;
- os valores afectos ao uso habitacional passam de 454 387m<sup>2</sup> (21%) ou perto de 4 a 5 mil residentes, para uma previsão de 740 268m<sup>2</sup> (34%) ou mais de **17 000 habitantes**;
- idem, afectos ao uso hoteleiro, passam de 44 636m<sup>2</sup> (2%) para 95 170m<sup>2</sup> (4.4%);
- ibidem, afectos ao uso comercial, passam de 289 420m<sup>2</sup> (13.4%) ou 11 500 postos de trabalho, para 359 098m<sup>2</sup> (16.6%) ou mais de **14 000 postos de trabalho**;
- ibidem, afectos ao uso administrativo, passam de 601 639m<sup>2</sup> (27.8%) ou 12 000 postos de trabalho, para 576 975m<sup>2</sup> (26.7%) ou cerca de **11 500 postos de trabalho**;
- o total da área bruta devoluta, estimado é da ordem dos **274 000m<sup>2</sup>** (12.6%);
- o investimento estimado é entre 2007-2010 de 642 M€ e para 2010-2020 de 462 M€, contabilizando um **total de 1 104 M€**, sendo 661 M€ privado (491 M€ de reabilitação);

- O Documento.

Um caso-estudo que pode ser interpretado como exemplar no objecto (território-alvo) e na formalização, ou seja, enquanto processo, ou lançamento e sequência das etapas, iniciado com a nomeação (em Março de 2006) de um **Comissariado**, constituído por seis personalidades representativas de áreas e formações diversas, conhecedores da especificidade dos problemas da área, e que se viram incumbidos das diligências, da realização dos estudos necessários, tendo em vista **um projecto integrado de revitalização da Baixa-Chiado** de modo a se obter, e transcrevendo: um modelo de intervenção que fosse além de meras acções pontuais de reabilitação urbana e constituísse, de facto, o fio condutor de uma operação integrada e integradora (...).

Da leitura do documento<sup>(85)</sup> de apresentação desse trabalho, intitulado *Proposta de Revitalização da Baixa-chiado*, publicado no decurso de seis meses, é possível, logo na introdução, apercebermo-nos do carácter estratégico, da **visão multidisciplinar mas integradora da intervenção**, permitindo enquadrá-la nos parâmetros, nos princípios, subjacentes ao conceito de um Projecto Urbano.

Dessa introdução são sintomáticas as frases: *a Baixa é um espaço singular e resistente, ameaçado de converter-se num somatório de restos* seguindo-se, como que convidando o leitor a partilhar a reflexão: Como transformar, então, um espaço profundamente deprimido e ameaçado, numa verdadeira oportunidade para Lisboa e para o País? Esta era, a questão à qual se procurou dar resposta. Ou, em nova interrogação: Que fazer e que trazer para este espaço, como conservar e aumentar os seus usos, como criar condições de uma atractividade de 'marca' para públicos diversos, gerando a massa crítica necessária à sua sustentabilidade? E como organizar, em função desta estratégia, um espaço profundamente marcado pela singularidade?

Serão igualmente representativas as afirmações, pela ambição dos propósitos e de uma metodologia de intervenção, assim expressos: *Fazer deste espaço organizado* um instrumento privilegiado da visão e da estratégia de revitalização, *instituindo ao mesmo tempo, como fundamento de todo o projecto, a salvaguarda e valorização do seu património arquitectónico e histórico, constituiu um desafio considerável. (...) de passar com rigor e equilíbrio entre a via fundamentalista da mumificação dos espaços em nome da sua identidade e a via do facilismo destruidor do retalho urbanístico.* <sup>(84)</sup> Encerrando-se nesta última frase, toda uma discussão, as posições extremas onde se podem enquadrar as intervenções sobre a cidade existente.

<sup>(85)</sup> NOGUEIRA-PINTO, M. J. "Proposta de Revitalização da Baixa-chiado", Setembro 2006.

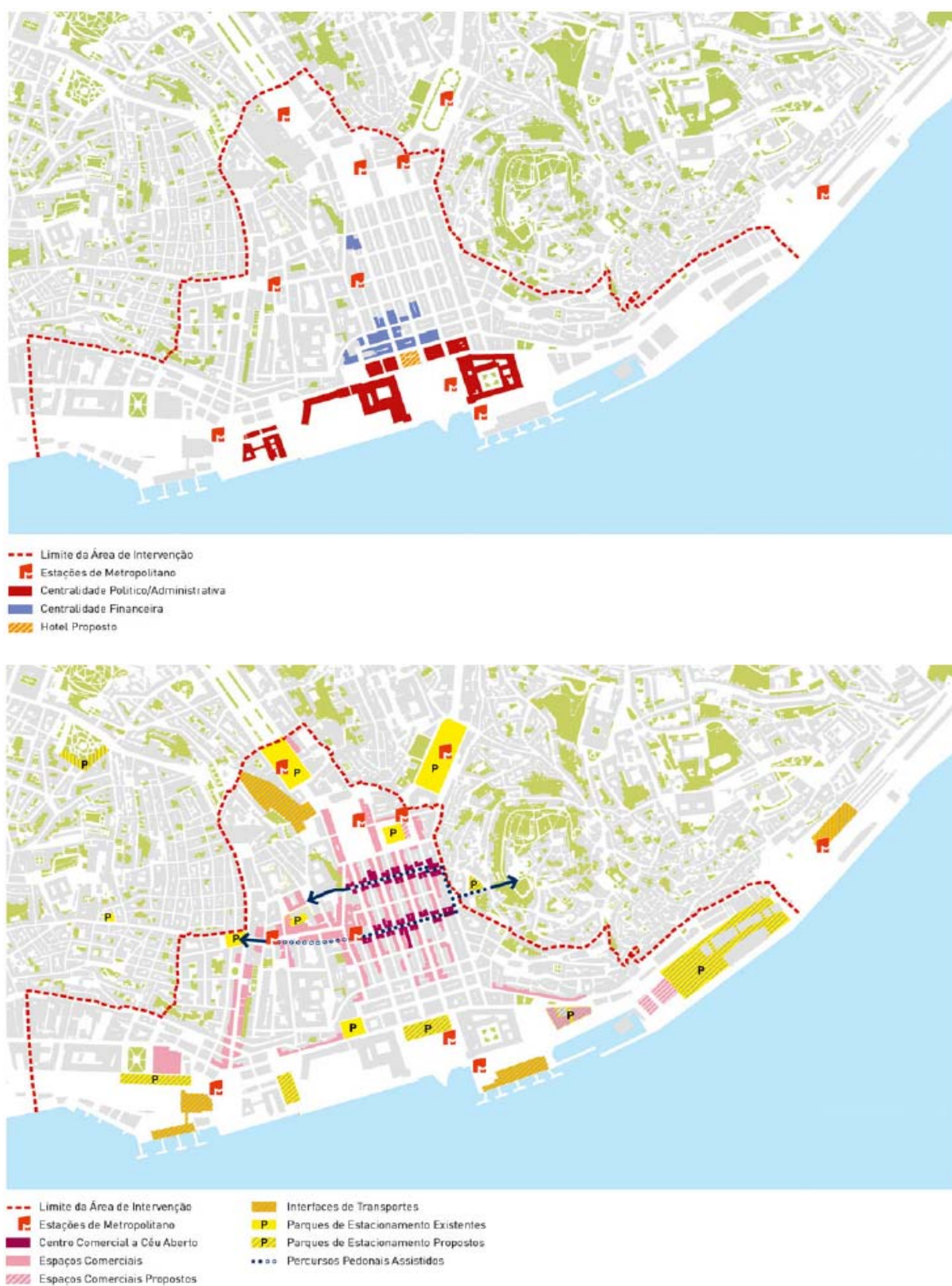


Fig. 79, 80: Plantas de análise qualitativa-estratégica de intervenção, Lisboa:CML;  
Fonte: Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado, Setembro 2006

Outro ponto assente, quase pedagógico (pela clarividência) encontra-se na afirmação: ***Este é um projecto que se quis assente numa clara matriz de política pública.*** Por isso desenvolveram-se também, de modo preliminar, as políticas públicas de cariz mais sectorial – na cultura, na habitação, no turismo, na segurança, na gestão urbana – ***que constituem um indispensável suporte à intervenção.*** Atente-se à observação, que visa justificar o 'modelo' organizacional: (...) ***esta macro-operação – pelo seu carácter integrado, pela sua dimensão, pela necessidade de compatibilizar e coordenar vontades e competências da Câmara e do governo, pelo seu previsível período de duração, pelos seus custos – necessitava de um modelo institucional de excepção. Um modelo representativo das entidades intervenientes, claro na partilha de responsabilidades, capaz de assegurar a máxima eficiência na gestão da operação, protegido dos ciclos eleitorais, oferecendo estabilidade e segurança aos múltiplos actores da sociedade civil e aos parceiros naturais no âmbito da iniciativa privada, desde já convocados para a tarefa que, pela sua natureza, só será possível se 'apropriada' por todos.*** Argumentação premonitória, ao adivinhar os obstáculos que poderiam surgir, apontando para os factores sócio-culturais, individuais e colectivos que, sem a devida 'filtragem' estão na origem do impedimento de muitas das realizações. O que também vem corroborar a adopção de **modelos de gestão, a constituição de sociedades gestoras**, pensadas propositadamente para a concretização de uma dada missão (bastando substituir o termo eufemístico 'institucional' pelo 'empresarial') condensando nessa medida a condensação de um conjunto de instrumentos e capacidades, principalmente se atendermos aos pressupostos destas intervenções, ao implicarem o envolvimento e a participação de vários actores, institucionais e locais, públicos e privados, residentes e investidores, ao pressuporem uma negociação contínua, num processo de concertação, flexível à evolução e ao surgimento de oportunidades, e, certamente, à necessidade de lidar com transformações, com sucessivas alterações à proposta inicial, requerendo a delegação e criação de competências, a implementação de mecanismos de simplificação, que dêem um resposta positiva, garantam a celeridade processual ou, nunca é demais lembrar, o cumprimento de prazos – sem os quais, dificilmente se consegue galvanizar os investidores privados, se consegue convencê-los a investir. Sobre a exequibilidade, ou as garantias de concretização, é interessante recordar a preocupação que ficou expressa e que viria a confirmar-se pelas piores razões: (...) ***estabeleceram-se horizontes temporais e elaborou-se um modelo possível de financiamento do investimento público.*** Por um lado, ***este é um projecto que, por razões óbvias, tem de cumprir um rigoroso calendário.*** Por outro lado, ***a sua exequibilidade depende de um modelo de financiamento que não agrave a situação financeira do estado nem se repercuta nos níveis de endividamento da câmara Municipal de Lisboa.***



Consequência do anterior parágrafo, e dos pressupostos estratégicos, é a **selectividade de intervenções**, ou seja, a importância dos critérios de escolha no que se refere aos **projectos estruturantes**, por forma a distinguir o que é essencial do acessório: *Daí a importância de elencar, de modo claro e fundamentado, os projectos estruturantes, aqueles sem os quais nada verdadeiramente mudará, mas que, uma vez postos em marcha, constituirão uma viragem irreversível e um potente motor de dinamização do sector privado.*

Mencione-se a preocupação ética, de reconhecer publicamente o contributo dos trabalhos anteriores, antecipando (com justificação, atendendo às críticas posteriores) certas reacções, negativas, capazes de prejudicar os objectivos da proposta, resultantes de interpretações precipitadas (talvez mais por razões de natureza e/ou ordem pessoal ou, simplesmente, por questões políticas!) de se deixar bem claro a seguinte posição: *Não inventámos quase nada. Socorremo-nos de muito trabalho – bom trabalho – realizado ao longo dos anos, quer no âmbito camarário e da iniciativa de sucessivos executivos, quer no âmbito mais geral: organismos públicos, entidades responsáveis por diferentes sectores, estudos elaborados por universidades, contributos conceptuais e técnicos de cidadãos responsáveis que pensaram a Baixa-Chiado. O nosso foi sobretudo, um trabalho de sistematização enquadrado por uma visão e uma estratégia que, em nosso entender, devem dar forma à intervenção. (...) é com boa consciência e profunda satisfação que entregamos este contributo aos decisores políticos, certos que a manifestação da vontade política é o ponto de partida.* Apontando assim, para essa outra questão nem sempre equacionada com o reconhecimento que merece, que é a necessidade de existir um **suporte**, ou **apoio institucional**, para além de uma **liderança política forte**, que consiga traduzir-se numa efectiva cooperação entre entidades, numa convergência alargada de esforços, na prossecução de designíos que devem ser partilhados por todos.

Assinale-se que o Documento está organizado em cinco capítulos, sendo, e sintomaticamente(?), apenas um deles descritivo da estrutura e forma espacial, conforme o seguinte:

- A recuperação, reabilitação e revitalização da Baixa-Chiado no desenvolvimento competitivo de Lisboa.
- A organização do espaço.
- Políticas públicas de suporte à intervenção.
- Modelo institucional.
- Modelo de financiamento do investimento público.

Da leitura do primeiro capítulo, é fácil verificar a esperada sistematização e o cariz pro-activo, de inspiração empresarial, expresso no vocabulário e na racionalidade dos passos metodológicos, habituais na elaboração de documentos estratégicos, esclarecendo-se desde o princípio que se está perante um: (...) *exercício pragmático de planeamento prospectivo de situações, isto é, à produção de uma visão de conjunto orientada pelas oportunidades e pelos desafios do futuro próximo susceptível de permitir a identificação das acções e iniciativas necessárias para poder (re)colocar o centro histórico de Lisboa ao serviço de uma capital maior e mais forte (...). não pretende ser mais uma proposta, desvalorizando ou ignorando, em maior ou menor escala, propostas e trabalhos anteriores (...) mas, antes, um caminho coerente e integrado, um processo credível, articulado e exequível dotado da inteligência operacional e da massa crítica de recursos necessários para viabilizar a efectiva concretização de ideias, propostas e projectos (...)* passagem que vem enaltecer e valorizar acima de tudo as qualidades organizativas os princípios que deverão estar presentes, de coerência e de articulação, exactamente para assegurar aquilo que normalmente parece ser a maior dificuldade, que é a operacionalização dos planos. Se esta última é um objectivo-efeito, remete para aquele que será um factor-causa, da implementação de muitas experiências, que é o conceito de **capital-social**, dada a dependência, as implicações resultantes da qualidade do relacionamento institucional, e, não esqueçamos, do grau de envolvimento dos actores, bem expresso na seguinte advertência: *pressupõe, no entanto, que a sua concretização depende decisivamente da capacidade de institucionalizar e desenvolver uma exigente e complexa lógica de cooperação, envolvendo:*

- *a cooperação entre entidades públicas, surgindo em primeiro lugar a cooperação entre o Governo e a Câmara Municipal (...) e em segundo lugar, a cooperação entre a Câmara Municipal e as freguesias envolvidas pela zona de intervenção, uma vez que se trata de um projecto que terá que contribuir relevantemente para a criação do novo 'modelo de governação' exigido pela moderna política de cidades;*
- *a cooperação entre o sector público e o sector privado, surgindo não apenas no plano operacional e financeiro, traduzida, nomeadamente, na compatibilização e alavancagem mútua de investimentos e despesas, mas também, no plano estratégico e organizacional, traduzida, nomeadamente, na estabilização de regras indutoras de cálculos e decisões com racionalidade económica e em sintonia com os grandes objectivos da intervenção.*

Detectados os factores de declínio local, ou as dinâmicas da sua decadência, na fase de **Diagnóstico**, que, por sinal, inclui entre os factores, *o 'modelo' de gestão do espaço urbano vigente* porque *reduzido a um papel muito limitado e passivo de inércia e/ou bloqueio*, procura-se, como é habitual numa metodologia deste tipo, senão lógico - ou não fosse de comum bom senso procurar conhecer os problemas e as potencialidades desaproveitadas-, *identificar as principais oportunidades (...) para perceber e especificar as alavancas de uma mudança irreversível e sustentável*. São cinco as oportunidades identificadas, ou que aparecem porque merecedoras de maior destaque, resultantes de ser: *um espaço singular e resistente, com uma história rica e enquadrado numa lógica certificada de património mundial (...); a forte expansão do turismo internacional (...); a redefinição inadiável da presença de serviços centrais do Estado no centro histórico da cidade (...); a relevância das indústrias criativas, dos centros financeiros e do investimento imobiliário nas dinâmicas mais fortes e actuais de internacionalização das grandes cidades (...); a aceleração da internacionalização das actividades do ensino superior, nomeadamente nas actividades de pós-graduação (...)*;

Será relevante explicitar qual a Visão da proposta do *Comissariado* que aparece *construída com base numa abordagem centrada na sua atractividade* ou, mais especificamente, *na passagem da compreensão de uma 'velha' atractividade perdida para a acção da construção sistemática de uma 'nova' atractividade, desenvolvendo novas forças e competências, para agarrar novas oportunidades, através da profunda reorganização global do espaço, do tempo e das actividades, conquistando uma função relevante na afirmação da capital do país, percebida exteriormente, na Europa e no Mundo*. Que tenderia a ser interpretada como genérica senão um pouco óbvia, não fosse a sua concretização: *A visão da proposta do Comissariado para a recuperação, reabilitação e revitalização da Baixa-Chiado comporta, neste quadro, quatro grandes 'ideias estruturantes':*

- *Uma 'centralidade' política e institucional (...) um 'novo' Terreiro do Paço ;*
- *Um 'motor' de criação de emprego qualificado: um pólo especializado de serviços na economia baseada no conhecimento;*
- *Uma 'centralidade' (...) um espaço diferenciado de actividades financeiras;*
- *Uma proposta (...) de organização do espaço e do tempo (...) sujeito a multiutilizações com horários alargados (...).*

Por sua vez, e agora relativamente ao conceito da **Estratégia**, afirma-se que esta *foi construída com base numa abordagem centrada numa tentativa de descoberta do 'fio da meada' para o êxito de toda a operação, isto é, de identificação dos grandes instrumentos que podem vir a configurar as 'chaves' da travagem de 'círculos viciosos' em acção e da abertura dos 'círculos virtuosos' de uma atractividade renovada e duradoura. Cujá abordagem pressupõe que recusando uma perspectiva geral e genérica (...) valoriza, ao contrário, um caminho de concentração dos esforços num número limitado de projectos de dimensão qualitativa e efeitos transversais relevantes, sujeitos a uma forte coerência global. A estratégia (...) focaliza-se, deste modo, na articulação rigorosa entre um conjunto restrito de ideias estruturantes e um conceito urbanístico próprio, que se sintetiza a seguir:*

- *Conquistar uma função comercial e de lazer relevante (...): a Baixa-Chiado como grande centro histórico, mas inovador, de vocação comercial e turística (o grande eixo quantitativo);*
- *Dinamizar o surgimento de uma zona renovada de localização de actividades(...): a Baixa-Chiado como zona privilegiada para os modernos centros de decisão e criatividade públicos e privados (o eixo qualitativo principal);*
- *Construir um modelo específico de habitação (...): a Baixa-Chiado como espaço urbano singular, mas privilegiado (o eixo qualitativo complementar);*

Sobre este último, é de juntar a nota, porque define um posicionamento: *a Baixa-Chiado pode ser um espaço residencial muito interessante, se o modelo de reabilitação for moderno e duradouro, superando as limitações físicas (m2) e de mobilidade (elevadores, estacionamento) com soluções inovadoras e cómodas e oferecendo no espaço comercial soluções de 'comércio de proximidade' para os moradores;*

Tal como a afirmação: *A revitalização da Baixa Chiado tem subjacente um conceito urbanístico (...) traduz-se em desenvolver uma ideia para a (re)organização do espaço. Interpretar, reutilizar, restaurar, reconverter, corrigir e libertar espaços para novos usos, é o caminho para materializar esse conceito.*

Aliás, esse conceito remete para **a importância vital dos 'usos', das actividades**, quantas vezes confirmando a sua independência das formas, dos espaços e, no limite, das funções atribuídas por projectos ou regulamentos, nas dinâmicas de transformação das cidades, ou nos complexos processos de vivência e de apropriação dos espaços.

Completando a análise desta metodologia de abordagem, e no seguimento das 'ideias estruturantes', mais genéricas, da chamada 'visão, é de se conhecer afinal, quais são os projectos estruturantes, isto é, *projectos que, pela sua natureza transversal e temática, pela sua aptidão para fazer convergir e (...)*

*colaborar diferentes agentes e interesses públicos e privados e pela sua forte integração na estratégia proposta e na visão de conjunto apresentada para o futuro da baixa-Chiado, representam uma garantia de efectiva concretização de mudanças irrevresíveis na organização global das funções e das actividades nela concentradas. Cujas caracterização, acaba por ser feita extensivamente, abordando vários aspectos, apeteendo seleccionar entre outros, aquela que é mais representativo de uma nova filosofia de actuação, puramente estratégica, ao valorizar o conhecimento, a inteligência e a capacidade de organização, quando diz que assumem também, a forma de projectos de investimento, surgem, sobretudo, como projectos de organização de iniciativas, capacidades e vontades, isto é, como combinações de organização, programação, promoção e dinamização de actividades capazes de rendibilizar e sustentar os investimentos, como projectos abertos e flexíveis, isto é, como projectos onde as regras e os limites estabelecidos sejam suficientes para criar um quadro de redução de incerteza e de estabilidade de regras, para orientar a despesa pública e privada num sentido reprodutivo, mas não demasiado formatados, para garantir que os seus promotores têm condições de aplicar o respectivo 'know how' específico para lhes dar vida com condições optimizadas de eficiência. Ou finalmente, e numa perspectiva de relação entre o conjunto de intervenções, realça-se que (...) se completam e interpenetram entre si, por um lado, e devem ser erguidos com motivações de produção de sinergias e externalidades positivas entre si, por outro lado, são os seguintes:*

- *Recuperação e reabilitação do EDIFICADO, num horizonte sustentado de médio prazo, respeitando as várias dimensões históricas e civilizacionais, em particular a pombalina, numa lógica global integrada de valorização patrimonial certificável e de modernização das suas condições de utilização; (...)*
- *Criação de um grande espaço qualificado na FRENTE RIBEIRINHA como pólo urbano e turístico, fortemente diferenciado e singular em termos internacionais, sustentado pela captação de fluxos alargados de visitação e pelo desenvolvimento de uma oferta de actividades de lazer suficientemente expressiva; (...)*
- *Afirmação de um NOVO TERREIRO DO PAÇO, polarizado por funções do Estado central associadas ao governo electrónico, à regulação e à dimensão europeia e por uma nova combinação de utilizações dos espaços, como grande praça urbana relevante para a competitividade do destino turístico 'Lisboa'; (...)*
- *Desenvolvimento de um PÓLO CULTURAL e de ACTIVIDADES CRIATIVAS DENSO polarizado pelas 'Belas ARTES', privilegiando a 'modernidade' e valorizando a rede existente de recintos, com*

*massa crítica para captar públicos e comércio com efeitos de arrastamento sobre outras ofertas culturais na baixa-Chiado;(...)*

- *Desenvolvimento de uma operação imobiliária específica nas 'ruas transversais' de maior aptidão para a criação de um ESPAÇO COMERCIAL MODERNO A CÉU ABERTO susceptível de contribuir, também, para a revitalização do pequeno comércio actualmente instalado e a renovação e requalificação da oferta de restauração; (...)*
- *CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO PÚBLICO DE EXCELÊNCIA, aproveitando a redução do tráfego automóvel para redesenhar as ruas, modernizar as infra-estruturas, alargar os passeios, melhorar as condições de utilização pelos peões criando melhores condições de interacção com os espaços comerciais e com os equipamentos de uso público; (...)*
- *Reforço da MOBILIDADE INTERNA E EXTERNA, organizando e favorecendo os acessos e a circulação entre os vários pólos no interior da Baixa-chiado e reduzindo drasticamente os atravessamentos pela disponibilização de novas soluções de circulação na cidade; (...)*

Como curiosidade e decorrente de uma análise *a posteriori* permitindo registar as reacções ao documento, registre-se a notícia: *Governo deixa cair um dos sete 'projectos estruturantes' (...) se é verdade que, dos sete projectos estruturantes, alguns são apontados pelo próprio comissariado como sendo da responsabilidade da Câmara de Lisboa ou de entidades privadas, é igualmente verdade que o 'desenvolvimento de um pólo cultural e de actividades criativas' era taxativamente referido como uma das 'obrigações do Estado'. (...) Pelas contas do comissariado, só este projecto representava um investimento de 40,6 milhões (...) Na prática isto significa abandonar, ou pelo menos adiar por tempo indeterminado, a ampliação do Museu do Chiado (no Convento de S. Francisco), a criação do Museu da Viagem (na Doca da marinha) e a criação de um pólo cultural no Carmo.*<sup>(84)</sup>

<sup>(84)</sup> Público, 16-12-2006.

Prosseguindo a análise do quadro conceptual adoptado, que nos deve merecer mais atenção do que as particularidades da zona de intervenção, à excepção, talvez, das reacções dos actores e público em geral, enquanto dado generalizável, parece ser importante analisar o porquê e o como, que envolve a constituição do **Modelo institucional**. Uma decisão que merece uma justificação detalhada, e que se vai transcrever ponto por ponto, precedida da introdução: *Uma das questões mais críticas de um projecto desta natureza é a opção por um modelo institucional capaz de assegurar com eficácia e eficiência a sua operacionalização e execução.*

Consideram-se, neste ponto, os seguintes pressupostos:

- um território de excepção pela sua singularidade, vista como uma condicionante, mas sobretudo como uma oportunidade;
- um território com zonas claras de influência do Poder Central e do poder Autárquico;
- a necessidade de articular inúmeros parceiros e actores públicos e privados;
- a importância de um limite temporal à intervenção garantida pela criação de mecanismos expeditos de decisão;
- um acordo de compromisso, explícito quanto à partilha de responsabilidades e com uma vigência garantida até ao termo da intervenção;
- a criação de uma única 'entidade' para gerir o espaço de intervenção, reunindo, para o efeito, as necessárias competências governamentais e camarárias;
- a potenciação do efeito mobilizador do projecto no sector privado, enquanto parceiro, promotor e investidor, garantindo, através deste modelo, quer a estabilidade do mesmo, quer a celeridade dos procedimentos num quadro pré-definido de objectivos e prioridades;

O modelo apresentado reflecte estes pressupostos e responde à necessidade de melhorar a governação das intervenções urbanas graças a um planeamento eficaz e ao empenho claro de todas as entidades competentes, (...) e cria as condições para uma nova forma de governança, assente na cooperação inter-institucional, na concertação de políticas e na capacidade dos actores (...). Um resumo dos fundamentos desta **forma de governança** aplicada à **governança das intervenções urbanas** cujo suporte sugere autores como Robert Putman ou Patsy Healey. É que entre as razões para a opção do Modelo Institucional está a 'redescoberta' do local, da promoção da 'capacidade Institucional' ou capital social cujas potencialidades estão por se revelar, segundo Putman: How can such dilemmas of collective action be overcome? Social scientists in several disciplines have recently suggested a novel diagnosis resting on the concept of Social Capital – it refers to features of social organization, such as networks, norms, and trust, that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit. Social capital enhances the benefits of investment in physical and human capital (...) Social capital is coming to be seen as a vital ingredient in economic development around the world (...) rebuilding social capital is as important as investing in human and physical capital (...) The social capital approach promises to uncover new ways of combining private social infrastructure with public policies (...).<sup>(86)</sup>

<sup>(86)</sup> PUTMAN, Robert D. (1993) "The Prosperous Community – Social Capital and Public Life "



Não obstante, é a coordenação e a gestão que está em causa, de modo a: (...) que assegure, do ponto de vista organizacional, procedimental e jurídico, os instrumentos necessários à sua realização. Com efeito o Projecto pretende assegurar a reabilitação e requalificação integrada da zona, quer do ponto de vista da sua renovação física, quer da sua reconversão social. A atracção de novas utilizações e actividades, implica necessariamente a concretização de alguns projectos estruturantes – sem os quais não se gera a transformação física necessária, a qual é condição da renovação social e económica (...) Em síntese, o Projecto exige que, de forma integrada, sejam assegurados o planeamento e a execução de diversas actividades, cuja implementação deverá ficar a cargo de diversas entidades, públicas e privadas, mas que devem ocorrer de forma coordenada e em obediência a um programa único. Seguindo-se a referência, à primeira vista trivial mas que talvez seja decisivo, e devesse ser entendido como uma das chaves para o sucesso desta ou de outra operação: O Projecto implica a capacidade de rapidamente concretizar os projectos previstos. A atractividade da área beneficiará da capacidade de assegurar que a decisão pública ocorrerá de forma rápida e previsível – o que implica a adequação dos instrumentos de gestão do território às necessidades do Projecto, celeridade nos processos de licenciamento e articulação dos vários serviços públicos que devem pronunciar-se no âmbito destes. (...) a requalificação da área implica um modelo de organização da gestão urbana da área que assegure um nível de excelência para a área no decorrer de um horizonte temporal longo.



Fig. 81: Planta do conceito de mobilidade, Lisboa:CML;  
Fonte: Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado, Setembro 2006

Todas estas características determinam que o desenho do modelo institucional de gestão do Projecto se deva subordinar a quatro grandes princípios:

- Envolvimento do Estado e do Município (...) o envolvimento e o empenhamento do Governo e, em geral, da Administração do Estado são, por isso, condição necessária da concretização do Projecto ;
- Unidade de Comando (...) a experiência passada demonstra que os projectos urbanos de relevo cuja concretização envolva competências e recursos nacionais e locais foram mais bem sucedidos nos casos em que ocorreu essa unidade de comando (são disso exemplos as várias intervenções do Programa Polis ou a Expo 98);
- Estabilidade a longo prazo (...) a mobilização de agentes exteriores – designadamente privados e entidades públicas – impõe que estes possam confiar no empenhamento a longo prazo dos poderes públicos e na estabilidade do modelo de gestão;
- «Via Verde» para decisões (...) a celeridade do processo, particularmente no que respeite aos processos de revisão dos instrumentos de gestão territorial aplicáveis, aos processos de licenciamento e, em geral, na emissão de quaisquer actos administrativos de que dependam as várias acções compreendidas no processo, são aspectos críticos quer no que se refere à concretização do Projecto nos prazos previstos, quer na própria atractividade de outros projectos, designadamente privados.

Princípios, ou fundamentos de um **modelo operacional** que, tal como é afirmado, não será propriamente inovador, porque se reconhece um historial de experimentação, a sua aplicação em operações de referência, como são disso exemplo as operações do Programa Polis, que apostaram na delegação e centralização de competências numa única entidade gestora, normalmente empresarial, na previsão de mecanismos, ou de regras de excepção, aplicáveis a uma certa área de intervenção, de maneira a maximizar a eficiência (e a eficácia) dos procedimentos, e, sublinhe-se, ultrapassar problemas estruturais, que se sentem nestas operações e não só, porque transversais a grande parte da Administração, que se reflectem no arrastamento dos trabalhos, sem justificação plausível.

E, talvez a explicação para alguns valores de venda no imobiliário, elevadíssimos, em parte pelo estrangulamento da oferta colocada no mercado, associada à questão da **celeridade e agilização processual**, entendida como **um custo acrescido** e, por isso, determinante do envolvimento dos investidores privados, principalmente em grandes investimentos, fazendo com que os custos operacionais sejam também contabilizados pela imobilização forçada do capital.

Antes da apresentação conceptual e jurídica da entidade, explicita-se as *Actividades a desenvolver* precisando o seu conteúdo: O princípio da unidade de comando impõe que o modelo institucional seja concebido de modo a que as competências envolvidas – sejam elas originariamente municipais ou centrais – sejam exercidas por uma única entidade ou sob a supervisão desta – salvo o caso de competências sectoriais. Assim, a entidade responsável pela gestão do projecto deverá deter competências pelo menos nas seguintes matérias:

- Planeamento (...) a entidade gestora deve dispor da capacidade de elaboração dos instrumentos de gestão territorial que se mostrem necessários (...);
- Execução de Infra-estruturas (...) a entidade gestora deverá ter a capacidade de assumir a coordenação de todas estas actividades, incluindo a elaboração dos respectivos projectos;
- Construção e reabilitação de equipamentos (...) a entidade gestora deverá ter a capacidade de estudar novas acções a este nível e coordenar as várias intervenções em função dos objectivos definidos para o Projecto.
- Gestão urbanística (...) a entidade gestora deverá deter competências em matéria de licenciamento urbanístico as quais são habitualmente dos órgãos municipais (...) Deve, assim associar-se o IPPAR ao Projecto, de forma que agilize a emissão de pareceres que se mostram necessários.;
- Reabilitação urbana (...) o elemento central do Projecto é a reabilitação ou reconversão de muitos edifícios (...) Importa, desse modo, que a actividade da SRU da Baixa-Chiado seja articulada com, ou coordenada pela entidade gestora do Projecto.
- Gestão urbana (...) Por gestão urbana, para este efeito, pretende-se designar, em primeiro lugar, serviços como a limpeza urbana, recolha de resíduos sólidos, ajardinamentos, conservação de espaços públicos (...) a disciplina do trânsito e do estacionamento; ou a segurança. (...) a entidade gestora deve ter competência para elaborar projectos de regulamentos (...) dispor de competências para a prática dos actos de licenciamento referidos (...) a capacidade de fixar os parâmetros de actuação (...).
- Dinamização económica e desenvolvimento empresarial (...) deve igualmente assumir-se como agência de dinamização de projectos empresariais ligados às actividades (...).

- Ao se analisar o **Modelo institucional**, que é do tipo empresarial, ainda que com capitais exclusivamente públicos, apercebemo-nos imediatamente das semelhanças com as sociedades gestoras do Programa Polis:(...) *procurou-se encontrar soluções que não careçam de alterações ao quadro legislativo actual. O modelo institucional obedece aos princípios referidos acima, associando por isso o Estado e Município numa entidade gestora única. Esta entidade gestora, por sua vez, deterá participações noutras entidades que desenvolverão por si, mas sob a coordenação da entidade gestora, algumas actividades coompreendidas no Projecto.* Isto é, a solução permite formalizar ou **institucionalizar uma cadeia de comando** equilibrada, relativamente às outras entidades. Com o mérito de fazer a transição de divisão de responsabilidades entre Estado e Município, ao longo das fases da operação : *o projecto não apresenta as mesmas características ao longo desse período. Assim a fase inicial corresponde a um momento de investimentos pesados (projectos estruturantes até 2010); o peso dos investimentos diminui nas fases posteriores. Nessa altura, estará essencialmente em causa a necessidade de assegurar a gestão qualificada de um espaço urbano moderno. Na fase inicial, o peso do estado é significativo, dada a importância dos projectos de interesse nacional, que incidem sobretudo sobre espaços do Estado. Na segunda fase, porém, o peso do Estado na gestão do Projecto quase não tem significado, sendo sobretudo relevante a importância da actividade municipal.* Este mesmo aspecto justifica que **a entidade gestora que centraliza o comando**, também designada por '**Sociedade Gestora**' seja (...) uma sociedade de capitais exclusivamente públicos, cujo capital será exclusivamente detido pelo Estado e pelo Município (...) *no momento inicial a participação do estado no capital social deverá ser maioritário; num segundo momento, após a concretização desses projectos estruturantes, o peso das responsabilidades municipais será superior ao do Estado, pelo que o Estado deverá transmitir a sua participação ao Município que então se tornará no accionista único da Entidade Gestora. (...) será inicialmente, por isso, uma empresa pública integrada no sector empresarial do Estado. (...) No momento subsequente, a Sociedade Gestora integrar-se-á no sector empresarial do Município de Lisboa.* Que, no diagrama, se ramifica em duas outras entidades, a **Sociedade Gestora de Projectos Estruturantes**, em que o capital da SGPE será detido na totalidade pela Sociedade Gestora' e a **Sociedade de Gestão Urbana**, de participação minoritária, de maneira poder ser considerada 'empresa municipal' e assim ser possível delegar *um conjunto de poderes e competências municipais.*

Tendo em consideração as condicionantes de partida, nomeadamente a existência de várias entidades a actuar no terreno, ou a divisão de responsabilidades, derivadas da especificidades das diferentes áreas que compõem a zona de intervenção, a organização encontrada para o 'modelo institucional' de gestão é representada pelo seguinte esquema:

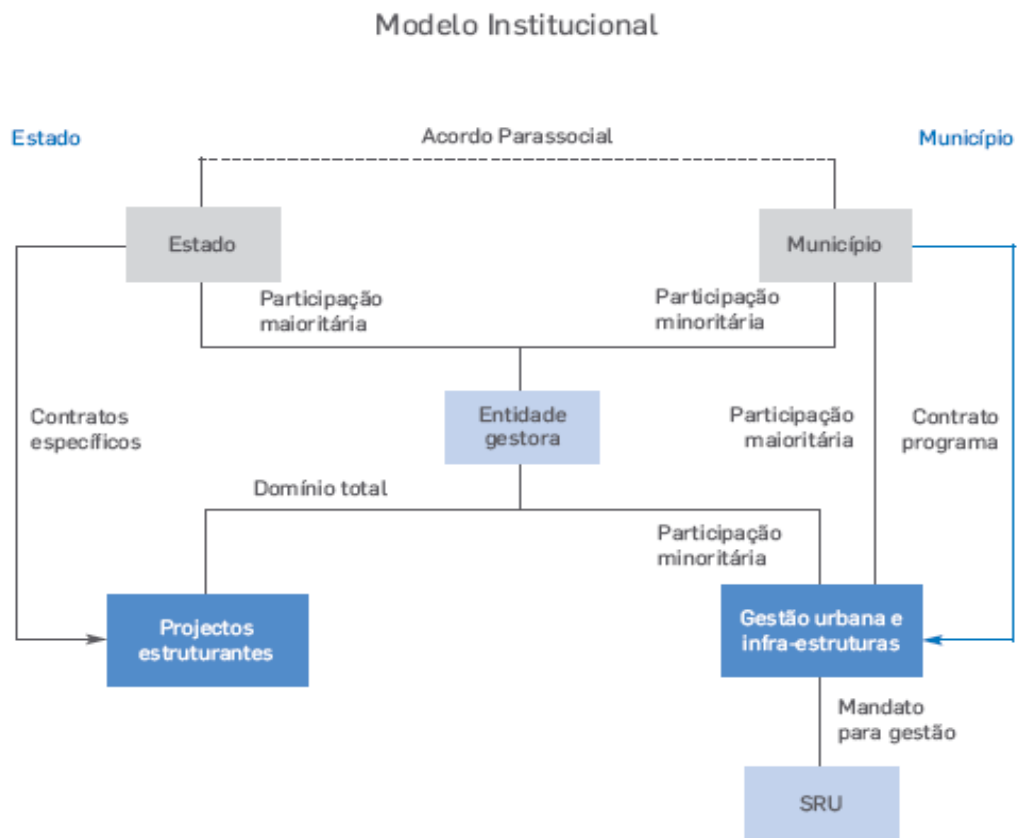
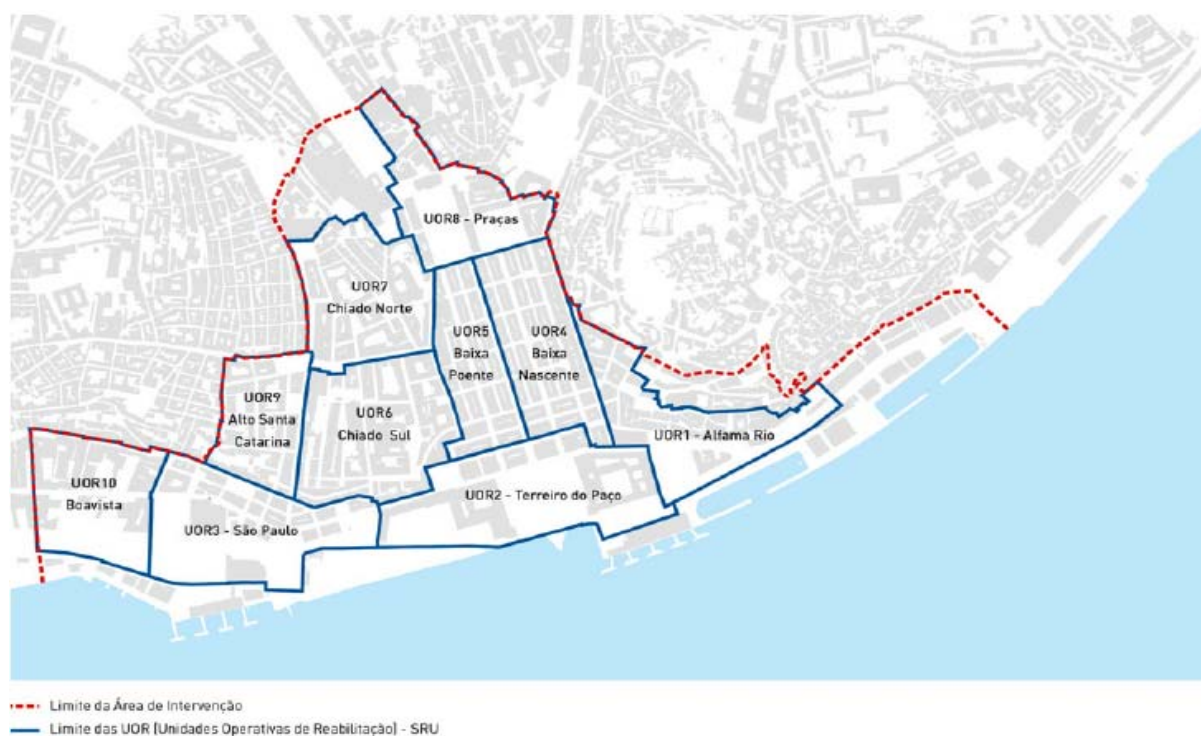


Fig. 82: Organograma do 'Modelo Institucional' previsto;  
 Fonte: 'Proposta de Revitalização da baixa Chiado', Setembro 2006, p.140

Se são reconhecidas vantagens operacionais às **entidades gestoras**, neste caso na versão **parceria público-público**, de empresas de capital exclusivamente público, repartido em função da responsabilidade e do protagonismo esperado, também será imprescindível dar-lhes **a autonomia, a autoridade e as competências** necessárias.

Para esse efeito, implicará que se legisle nesse sentido, como sucedeu nos exemplos anteriores, e/ou estar de acordo com a legislação que rege as empresas municipais: *Condição necessária à viabilidade do modelo é que exista fundamento legal para que o Município possa cometer à SGU o exercício destas actividades e dos poderes correspondentes. Para esse efeito, será necessário que a empresa se possa caracterizar como empresa municipal. Com efeito, o actual regime das empresas municipais, constante da Lei n.º58/98, de 18 de Agosto, autoriza os municípios a delegar nas empresas municipais, a delegar nas empresas por eles constituídas poderes respeitantes à prestação de serviços públicos; e de igual modo, a celebrar com elas contratos-programa. Também o projecto do diploma que visa regular o novo regime do sector empresarial local autoriza os municípios a encarregar empresas municipais da gestão de serviços de interesse geral ou da promoção do desenvolvimento local. Deste modo, a concretização do modelo, no que toca à SGU, depende da sua classificação como empresa municipal. (...) Por isso mesmo se propõe que o capital da SGU seja detido pela Sociedade Gestora e pelo Município, e que a participação deste seja maioritária. (...) O objecto da SGU consistirá no planeamento, na execução de infra-estruturas e na gestão urbana (...) O Município delegará na SGU um conjunto de poderes e competências municipais, designadamente os seguintes:*

- *A elaboração de regulamentos em matéria de gestão urbana (...);*
- *A elaboração de planos de ordenamento ou dos regulamentos neles previstos;*
- *A execução de obras de infra-estruturas viárias ou outras (...);*
- *A apreciação dos processos de licenciamento ou autorização de operações urbanísticas ou de actividades particulares, como a instalação de mobiliário urbano, a ocupação do espaço público;*
- *A iluminação pública e vigilância;*
- *A coordenação e definição da actividade dos serviços ou empresas municipais que actuem na área (...);*
- *A cobrança de taxas relativas às actividades por si realizadas;*



UOR	HABITAÇÃO				
	Actual			Prevista (D)	
	AB m <sup>2</sup>	Resid. Censos (A)	Resid. Estimados SRU(B)	AB m <sup>2</sup>	Resid. (C)
UOR01 - Alfama Rio	71 823	722	428	86 141	2067
UOR02 - Terreiro do Paço	57	54	—	0	0
UOR03 - São Paulo	34 137	319	197	42 787	1027
UOR04 - Baixa Nascente	68 125	981	844	146 006	3504
UOR05 - Baixa Poente	18 129	316	302	65 797	1579
UOR06 - Chiado Sul	65 422	456	443	110 652	2656
UOR07 - Chiado Norte	77 026	880	737	118 274	2839
UOR08 - Praças	15 397	173	115	45 930	1102
UOR09 - Alto S. <sup>ta</sup> Catarina	65 226	913	990	85 330	2048
UOR10 - Boavista total	39 047	95	68	39 350	944
<b>TOTAL</b>	<b>45 4387</b>	<b>4909</b>	<b>4122</b>	<b>740 268</b>	<b>17 766</b>

(A) Valores obtidos dos Censos de 2001.

(B) Valores obtidos com base no decréscimo verificado entre 1991 e 2001, transposto para 2006.

(C) Valor calculado através de aplicação da fórmula:  $AB/125 \times 3$ .

(D) Soma das áreas de habitação e devolutos, armazéns, indústria, mista acima do piso térreo.

Fig. 83: Planta e Quadro das Unidades Operativas de Intervenção - SRU, Lisboa:CML;  
Fonte: Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado, Setembro 2006



Atendendo a que na zona existe uma sobreposição de competências (e, certamente de objectivos!) partilhando o mesmo território a **Unidade de Projecto da Baixa-Chiado** (de 2002), e a Sociedade de reabilitação Urbana, a **Baixa Pombalina SRU** (de 2004) decidiu-se, e até para não pôr em causa o trabalho até aqui realizado\* (nomeadamente de levantamento exaustivo do edificado e das actividades presentes) adaptar o 'modelo institucional' de maneira a integrar esta última no projecto: *A actividade da SRU da Baixa-Chiado é estratégica no âmbito do Projecto. Para além disso, o regime específico das SRU prevê alguns instrumentos jurídicos que não podem ser utilizados por qualquer outro tipo de entidade. Por isso se prevê a manutenção da SRU. Ao mesmo tempo, a existência da SRU e a coordenação da sua actividade devem subordinar-se ao já mencionado princípio da unidade de comando. Por isso mesmo se preconiza a transmissão do respectivo capital pelo Município para a SGU. Se tal não se mostrar legalmente possível, sugere-se que o Município atribua à SGU mandato para o exercício dos seu poderes enquanto accionista, dentro dos limites da lei.*

Se a **estrutura organizativa**, ou os **instrumentos empresariais**, estão já definidos, aborda-se a seguir outra questão essencial, para a operacionalização, também ela instrumental, o **financiamento**, porque relacionada com o modelo institucional anterior, cujas vantagens também(!) são de ordem financeira: *A concretização do Projecto exige a realização de diversos investimentos públicos e privados, de montante substancial. Os investimentos públicos preconizados, porém, são por si só geradores de valor, contribuindo para a valorização da área (...) atracção de novas actividades (...) retorno no aumento da receita fiscal e para-fiscal (...). Por outro lado, existe a consciência das actuais dificuldades financeiras do Estado e Município, e do esforço de contenção financeira exigido ao País. Desse modo, o modelo institucional assume que o investimento público a realizar que não encontre já previsto nos planos de actividades das várias actividades não deve ser efectuado com exigências ao Estado ou ao Município; a Sociedade Gestora e as suas participadas deverão encontrar meios de financiamento para os investimentos que tenham por contrapartida as receitas que esse investimento irá gerar. (...) O financiamento a contrair pela SGU não releva para o endividamento municipal. Não releva, desde logo, à luz da actual lei de empresas municipais, uma vez que, à luz das normas legais aplicáveis, só o endividamento das empresas públicas municipais – tal como definidas nessa lei – é contado para esse efeito, e já não o endividamento das empresas de capitais públicos.*

(\*) Nota: sintomático da reduzida predisposição para a cooperação entre entidades, com episódios quase pueris foi a constatação de resistência à transferência do trabalho realizado pela UPBC para a BPSRU, nomeadamente referente ao levantamento proveniente das vistorias ao edificado, quarteirão a quarteirão, ou, entre esta última e a equipa do Comissariado, e de acordo com alguns testemunhos individuais, parcialmente documentados nos anexos.

Outra questão, considerada essencial para o sucesso da intervenção é a definição dos **instrumentos de Intervenção urbanística**, ou, das medidas que podem agilizar o processo, assunto tratado na secção com a designação: ***O planeamento urbanístico***. Assim, e partindo da condicionante que não é de somenos importância: (...) o artigo 39.º do regulamento do PDM obriga à elaboração de um “plano de pormenor ou regulamento municipal” que tenha por fim a conservação e revitalização do conjunto arquitectónico e urbanístico. E que também é uma crítica à quase inoperância dos instrumentos do sistema vigente, às implicações que uma decisão, aparentemente correcta pode ter: A elaboração de um plano de pormenor é um processo moroso, incompatível com as necessidades do Projecto. Por outro lado, o conteúdo dos planos de pormenor é demasiado denso e, por isso, rígido, o que se mostra eventualmente em conflito com a necessidade de adequar a gestão do Projecto às oportunidades que surjam, designadamente no que se refere às tipologias das habitações ou aos usos dos edifícios. Considera-se, por isso, mais proveitosa a elaboração de um regulamento de desenvolvimento das regras contidas no artigo 39.º do Regulamento do PDM, cuja elaboração e aprovação podem ser atigidas em cerca de seis a nove meses, com os recursos adequados. (...) O regulamento seria elaborado com a participação do IPPAR, permitindo depois a mais rápida apreciação por este dos projectos a licenciar na zona. (...) Ainda assim, o caminho preconizado não permite a realização imediata das acções previstas. Sugere-se, assim que se proceda à suspensão da regra do artigo 40.º que limita as actividades a realizar na zona. Nos termos da lei, é possível ao Município deliberar a suspensão total ou parcial dos planos municipais de ordenamento do território, mediante prévio parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional e desde que seja em simultâneo deliberada a alteração do plano suspenso – o que já se encontra a correr – e a aprovação de medidas preventivas. No caso, as medidas preventivas consistiriam na sujeição das intervenções e prévio parecer do IPPAR.

Esta preocupação, que reflecte a importância da questão, ou do problema, da garantia de eficácia a todo o processo é expressa no **Programa de concretização do modelo institucional** ao afirmar-se que: *A implementação (...) deve fazer-se completa e em tempo útil. Quer-se com isto significar que o sucesso do Projecto implica o seu arranque a curto prazo; mas exige, em simultâneo, que todas as condições necessárias à sua concretização estejam verificados. (..) Por isso, prevê-se que (...) seja celebrado, nas próximas semanas, um memorando do entendimento entre Estado e o Município, estabelecendo os objectivos e princípios gerais do Projecto e o desenho do modelo institucional, bem como fixando prazos para o efeito.*

- Aspectos inovadores.

Um dos aspectos a referir, é claramente a sua fundamentação numa **visão estratégica e integrada** dos problemas que afectam a zona da Baixa e do Chiado, implícito na intenção de se querer proceder à sua revitalização (um conceito em si mesmo, mais amplo que o termo 'reabilitação', porque incluindo os usos, etc) é imprescindível *agir sobre várias dimensões do problema*, sobre as diferentes causas que contribuem para o seu **declínio e processo de desqualificação urbana**.

De facto, e estando em sintonia com outras experiências urbanísticas, constata-se que *as causas dos fenómenos de degradação urbana têm sempre várias dimensões, e que, portanto, dificilmente se podem resumir a uma das componentes*, sendo a mais comum e imediata, a intervenção sobre o estado do edificado, o património e a atractividade dos espaços públicos, etc *mas, têm que, inevitavelmente, incorporar outras dimensões, como a social*, atendendo às especificidade dos residentes, dos vários grupos sociais e etários, e, cada vez mais, dos visitantes, dos seus problemas particulares, a questões de insegurança, de envelhecimento, guetização e abandono populacional; à **dimensão económica**, devido a efeitos negativos contaminantes, reflectindo-se na expulsão das actividades económicas e administrativas, originando segundas desertificações, desta vez do terciário, denunciando a perda de competitividade à escala da cidade; à própria **dimensão funcional**, a nível da mobilidade e dos transportes; à **dimensão política, e administrativa**, seja por instabilidade dos mandatos, ou dificuldade de cooperação, seja por deficiências na gestão e coordenação de serviços, pela ausência de concertação e de medidas eficientes, pela inexistência de uma ideia mobilizadora das pessoas, que consiga dar uma resposta adequada à dimensão e real complexidade dos problemas.

Tal deve ser visto como uma qualidade indiscutível, até porque a uma maior abrangência dos problemas, corresponde um quadro de soluções operacionais mais amplo, a pretensão de envolver no mesmo projecto a administração central e o município, numa **parceria pública-pública**, formalizando através do **modelo institucional** e dos protocolos a necessária **capacidade institucional**, inclusive executiva, através da Parque Expo, facilitando a congregação de outras entidades com jurisdição na zona, num mesmo projecto comum.

Outro aspecto fundamental surge da intenção de **envolvimento dos privados**, ao apostar em **dinâmicas de desenvolvimento**, resultantes da realização de projectos estruturantes, que traduzirão em **oportunidades de investimento** e/ou suporte financeiro do parte das acções previstas.

- Notas críticas.

Entre as que se podem apontar, reflectindo algumas das reacções transcritas em anexo, decorrem, paradoxalmente, da preocupação em se pretender ter uma **visão abrangente dos problemas** e, portanto, defender uma **solução global, multi-dimensional**, para um horizonte temporal longo (até 2020), arriscando-se a acusações de megalómania ou despesismo.

Outra fragilidade, mas que não deve ser-lhe directamente imputada, prende-se com o **contexto político e financeiro**. É que, apesar do largo horizonte ou das características do modelo institucional, permitindo contornar os limites de endividamento municipal-, a envergadura dos investimentos previstos (1 104 M€) levaram a uma séria apreensão acerca da viabilidade da operação, ainda por cima, quando o município se debate com uma dívida acumulada de igual ordem de grandeza...

O problema de contexto político também se revelaria como um dos obstáculos, confirmando-se a importância da estabilidade institucional para o bom termo destas iniciativas, facilmente sujeitas a flutuações. De facto, se inicialmente a proposta beneficiou da **projectção mediática**, do **protagonismo e capacidade de liderança** da Vereadora responsável, o que aconteceu depois, bem que pode ser visto como uma catadupa de acontecimentos imprevisíveis, que alteraram o **quadro de estabilidade**, as condições mínimas de **cooperação institucional**, culminando numa autêntica crise de governação, que desviaria as atenções do executivo para a sua própria sobrevivência política.

Outro aspecto a salientar, e passível de aplicação futura, prende-se com **os canais** escolhidos para a **discussão(?) pública**, por decorrer directamente na imprensa e nos blogues, um meio que envolve bastantes riscos, dado ser propício a juízos precipitados e a uma escalada de posições, senão houver um acompanhamento especializado, não obstante ter servido para auscultar as opiniões do público, extravasando os modelos mais clássicos, dando voz, por ex.º, a representantes de associações (algumas criadas propositadamente) a órgãos locais, ou até ao cidadão anónimo.

Todavia, e coincidente com a mudança de executivo, e uma certa estabilização política, apesar de outras contrariedades, **procedeu-se à prossecução da Proposta**, ainda que bastante condicionada pelas **dificuldades financeiras**, reformulando-se o modelo de implementação, o qual serve para justificar o 'congelamento' de outras operações (e instrumentos similares) em curso (da responsabilidade da SRU pombalina) ou a adopção de medidas mais convencionais (caso da realização de um Plano de Pormenor) optando-se ainda, e contra todas as expectativas, por **separar competências e responsabilidades**, trabalhando o Governo e o Município isoladamente.

Uma **decisão mais política que técnica**, em certa medida devido às contingências financeiras e, provavelmente, políticas, reflectindo os compromissos e as críticas, conquanto algumas delas falíveis, ou faliciosas, sendo talvez a mais flagrante a que se refere à **opinião generalizada sobre as empresas municipais**, ou da sua pouca credibilidade, por se terem tornado numa **fonte de despesa**, dado o **tráfico de influências, de contrapartidas e privilégios**, sem ganhos relevantes para a cidade, impondo-se para alguns, a sua extinção (ver anexos) – sem se atender, quer às políticas a montante, à função de captação e gestão de fundos, à disponibilização de instrumentos especiais ou, sem reconhecer o facto de, por exemplo, na EPUL (ou noutros serviços municipais), a dimensão e a complexidade dos problemas, nomeadamente financeiros(!) ser, já no presente, e para a dimensão das funções atribuídas, próxima da **ingovernabilidade**). Aliás, uma constatação que vem ao encontro da interrogação, pertinente e actual, de se querer saber **como administrar com maior competência e eficiência a ‘coisa’ pública**, ou, dito de outra forma, **como evitar os bloqueios, e os sistemáticos atrasos**, em face **das exigências** colocadas, ou **das necessidades** de cada situação em particular?

Para se tomar conhecimento do conteúdo do relatório<sup>(87)</sup>, também resultado das recomendações oriundas das comissões especializadas da assembleia municipal, seguem-se algumas das passagens: *"A questão do modelo institucional encontra-se hoje ultrapassado." (...) "a competência sobre parte do espaço público e a quase totalidade do edificado na frente ribeirinha (...) é de jurisdição governamental e será o Estado, através de várias empresas que tutela, que assegurará o investimento na sua reabilitação."* Ou de que *"A conciliação com o PDM para a implementação do projecto é um ponto de partida, por isso se deu prioridade à realização do Plano de Pormenor (...)"* ou, finalmente, uma opção nada irrelevante *"faz sentido que a autarquia assuma a operação de Revitalização Urbana Baixa-Chiado com as estruturas municipais já existentes, vocacionadas para a reabilitação urbana. A Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana, a Unidade de Projecto Baixa-Chiado e a Baixa Pombalina SRU, uma vez revocacionadas, devem constituir os dinamizadores da revitalização e os coordenadores de todas as outras Direcções e Departamentos Municipais envolvidos (...)"*.

Ao abordar a operacionalidade, no sub-capítulo 'Implementação da operação', são três os pontos a merecerem registo *"A situação impõe, como já ficou descrito no diagnóstico, a tomada de medidas urgentes, o que obriga à aprovação de uma ACRRU para toda a área."* seguindo-se a decisão *"de elaboração de Plano de Pormenor (...)"* conjugada com a *"(...) suspensão parcial do Plano Director Municipal de Lisboa para pequenas áreas da Baixa Pombalina, com estabelecimento de medidas preventivas (...)"*.

<sup>(87)</sup> Revisão do Relatório da Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado, Fevereiro-Abril de 2008, Fonte: CML/Gab.Vereador M. Salgado

Em seguida, no sub-capítulo 'Estrutura Organizativa' afirma-se que *"é indispensável organizar a estrutura municipal que irá dinamizar o processo(...)"* Assim, enquanto não se proceder à reorganização do sector empresarial municipal, nomeadamente à fusão das SRU e a sua eventual integração na EPUL, optou-se por constituir um pequeno núcleo de coordenação que virá a ser integrado na BP.SRU, ou na estrutura que vier a substituir(...) Mais tarde, com uma eventual reestruturação dos serviços municipais é de encarar a possibilidade de concentrar competências hoje dispersas por várias Direcções Municipais numa única entidade gestora deste território" o que deixa entrever uma certa indefinição ou carácter provisório, apesar de se estabelecer que "A instrução dos processos de licenciamento será assegurada pela UPBC enquanto os documentos estratégicos não estiverem aprovados, sendo, a partir dessa altura transferida para a SRU,(...) A prazo, prevê-se que a UPBC seja integrada na SRU,(...) Esta estratégia gradualista é aquela que parece mais ajustada às condições actuais(...)." Em posterior debate público, para balanço do executivo, <sup>(88)</sup> no item *Reorganização do sector empresarial*, dar-se-á como 'cumprido' o: "Processo de extinção das SRU's Oriental e Baixa-Chiado em curso (...) e a" reestruturação da EPUL em curso (proposta já foi aprovada em Câmara, aguarda aprovação pela AML".

Quanto ao **financiamento**, espera-se que a separação na frente ribeirinha atenuar o encargo municipal (à semelhança dos projectos estruturantes omite-se a reabilitação geral do edificado), até porque "é necessário refazer o modelo de financiamento a longo prazo (...)", sendo de assinalar que a referência a fundos ou a programas de estímulo à reabilitação, ou mesmo a iniciativa de se lançar 'um quarteirão-piloto para efeitos demonstrativos(...)' surja em aditamento, por sugestão dos 'Cidadãos por Lisboa'.

É também de se observar que o estímulo ao **envolvimento dos privados** e a consequente captação de investimento é esquecida em 'O envolvimento dos actores e agentes(...)', aparecendo apenas como item em 'Financiamento e parcerias', e logo para reajustar os 660M€ (270 M€ até 2010) de participação privada, em 410M€ (até 2020) envolvendo 'Privados/CML', em 'Reabilitação Urbana' (a parcela correspondente à reabilitação do edificado corrente, depois de excluído o Espaço Público).

Donde, entre as críticas que se possam fazer, apetece recordar as advertências iniciais, quando se afirmava que "a sua concretização depende decisivamente da capacidade de institucionalizar e desenvolver uma exigente e complexa lógica de cooperação, envolvendo a cooperação entre entidades públicas, surgindo em primeiro lugar a cooperação entre governo e a Câmara Municipal (...) e a cooperação entre o sector público e o sector privado, surgindo não apenas no plano operacional e financeiro, mas também (...) no plano estratégico e organizacional (...)."

<sup>(88)</sup> Debate sobre o Estado da Cidade – Balanço da Actividade do Executivo Municipal, Outubro de 2008, Fonte: CML, p.25

## VI. A OPORTUNIDADE DO TEMA

### 6.1. O seu interesse teórico-prático.

A aferição do interesse de uma investigação, da oportunidade de um tema, deve reflectir a sua **discussão entre profissionais**, dentro de um determinado campo de saber, ou, por outro lado, a sua **aplicabilidade**, pela relevância das **experiências em curso**.

O Projecto Urbano, na acepção deste trabalho e tal como se pretendeu aprofundar, aparenta ter esses requisitos, podendo-se dizer que é transversal a muitas das discussões em torno da Cidade, cruzando temas que vão desde a arquitectura ao planeamento, justificando outras mais 'pontes' com áreas afins, disciplinas cujo contributo teórico se tem revelado útil, com destaque para as políticas de desenvolvimento urbano, com as suas implicações relativamente ao funcionamento das organizações, e aos problemas que envolvem a implementação de uma simples transformação urbanística.

O Projecto Urbano é, e como se depreende dos casos práticos, e por conseguinte, simultaneamente objecto e método, realização e organização, projecto e políticas...

Se se identifica, e porque não(?) com o termo oitocentista de *Urbanismo* é porque traduz um conjunto de saberes, de metodologias e modelos culturais que têm como objectivo a cidade, a (re)construção do ambiente construído.

A oportunidade do tema não pode no entanto ser dissociado de outras questões-chave, como é a a discussão da sua **adequação à realidade actual**, hoje maioritariamente urbana e em transformação, exigindo uma reavaliação das **políticas** e métodos de intervenção.

De facto, o modelo da economia de mercado, tem conduzido a **sociedade** a situações tais que por vezes parece ter-se tornado '**esquizofrénica**'<sup>(89)</sup>, porque rendida a um consumismo desenfreado, a uma delapidação crescente e acritica dos recursos, a uma expansão territorial descontrolada, agravada pela urbanização e a generalização do uso do automóvel, surgindo hoje como uma ameaça global à **sustentabilidade ambiental**, causa de rupturas irreversíveis com o meio físico.

Justificando mais do que nunca o repensar das **formas de actuação** dos governos, seja à escala planetária, estabelecendo medidas a respeitar por todas as nações, seja a nível da administração local, sabendo-se que é neste patamar de governação onde se pode, e de forma imediata, fazer a diferença, através de acções concretas, inspiradas por uma mesma visão, sintetizada na célebre frase "pensar global e agir localmente" subentendendo a valorização da **governância local**, o seu **carácter estratégico**, e a **responsabilidade comum** na gestão dos recursos locais.

<sup>(89)</sup> PORTAS, Nuno (2007) Exposição "Viver as Cidades".



## 6.2. Referência aos contributos mais recentes.

Foram vários os eventos que, durante o período entre o final de 2005 e meados de 2007, merecem ser aqui assinalados, por testemunharem a maioria das questões levantadas, por contribuírem para uma recorrência de temas.

Entre eles, importa referir, e logo no início de 2006, o encontro DPA, organizado pela Ordem dos Arquitectos, embora dirigido a profissionais de diferentes quadrantes, cuja proposta ou objectivo principal, era o lançamento das bases de uma Declaração de Política de Arquitectura, tendo, precisamente, como tema de debate e reflexão, A Cidade para o Cidadão – o Planeamento de Pormenor em Questão. Um tema, já de si bastante sensível, revelando a sua pertinência, senão urgência, na confirmação das expectativas mais optimistas sobre o grau de participação, quer pela adesão da assistência, quer pelo contributo objectivo, por parte de entidades oficiais, técnicos e cidadãos comuns, com **um conjunto significativo de depoimentos**, cujo valor documental não foi negligenciado, pela diversidade e qualidade de testemunhos, permitindo a caracterização do objecto de discussão, identificar os problemas no terreno, ficando a sua consulta livre, em suporte digital.

De modo a exemplificar as preocupações sentidas, a temática que serviu de base de reflexão, foram estes os temas trazidos a público: “O Espaço Colectivo como Ordenador: da Regulação à Operacionalização” de Nuno portas; “Virtudes e Limites do Urbanismo Operacional em França” de Vincent Renard; seguindo-se: “O planeamento do espaço de proximidade”, “A concepção, a construção e a gestão do espaço de proximidade”, ou ainda, “A participação dos cidadãos nas decisões sobre o espaço de proximidade”.

O segundo evento, aconteceu em Outubro, as XII Jornadas da Associação dos Urbanistas Portugueses, como que em sequência do anterior encontro, embora desde logo centrado na problemática da Operacionalização dos Instrumentos de Gestão Territorial. Recordando o texto de apresentação, podemos ler a seguinte afirmação: *A ausência de concretização da maioria dos objectivos a atingir e das propostas formuladas nos planos (...) tem sido a principal deficiência apontada ao nosso sistema de planeamento. (...) a operacionalização dos planos continua a ser o verdadeiro ‘calcanhar de Aquiles’. (...) Passar do urbanismo dos planos para um urbanismo operacional é, pois, o grande desafio que se nos coloca.*

Aos participantes era, portanto, proposto a sua abordagem ou pela **apresentação de casos-estudo**, mesmo se parcialmente realizados, ou, em alternativa, divulgando as **metodologias**, inovadoras, a nível das **novas prática de execução dos planos**.

Entre as interpretações, de metodologias e casos-estudo, poder-se-ia começar por referir, e para o painel das intervenções no terreno, a emblemática **experiência da Expo 98**, por intermédio de dois depoimentos, assim designados: *Modelos de Gestão – A experiência do Parque das Nações* de Luís Viana Baptista, ou *Planeamento e concretização do Parque das Nações*, de Luís Vassalo Rosa; Aos quais, se juntaria e referidos a um Polis e uma SRU: *o Balanço da intervenção do Programa Polis em Castelo Branco* de José Gameiro Fernandes e, *A operacionalização dos Instrumentos urbanísticos de Reabilitação Urbana*, de Patrício Martins (Porto Vivo), ou ainda, o testemunho de uma experiência 'informal' de regeneração urbana, através do *Estudo Urbanístico para a Falagueira – Venda Nova*, por Pedro Trindade Ferreira, ou, noutro contexto, a nova versão do projecto (desde 2002) para *Almada Nascente – Cidade da Água, o Processo e o Plano*, de Ana Roxo e João Santa Rita, arquitectos, representantes locais de Richard Rogers e, finalmente, oferecendo uma perspectiva mais internacional, *Territórios Inteligentes*, também o título de uma obra da especialidade, da autoria de Alfonso Vegara, da **Fundação Metropoli**.

No segundo painel, surgiriam outras reflexões críticas, mais políticas, com *Processos Participativos – Slogan ou Necessidade?* de Clara Landeiro, que se diria ajustar-se perfeitamente ao momento e ao local, se recordarmos o discurso de abertura, ao defender uma maior transparência e abertura nas transformações urbanas, a capacidade de pôr em acção formas efectivas de participação.

O terceiro fórum de discussão ocorreu em Novembro de 2006, novamente em Almada, e correspondeu ao **XI Congresso dos Arquitectos Portugueses** que teve como máxima **Novos territórios, Novas Oportunidades**, sendo antecedido de uma work-shop, propondo uma intervenção na Charneca da Caparica, talvez por ser cenário menos usual, atendendo às suas características peri-urbanas. Entre as questões associadas, escreve-se: *As mudanças ocorridas no território (...) também nos colocam novos desafios. (...) surge como cada vez mais problemático. Duas décadas de planeamento municipal não conduziram a um crescimento equilibrado das cidades, nem a uma resposta satisfatória quanto à distribuição equitativa dos equipamentos, o acesso à habitação condigna e a preservação da paisagem e dos recursos naturais. (...) O desordenamento territorial afecta a capacidade competitiva das nossas cidades e da própria economia nacional. Há evidentemente experiências positivas e pioneiras, sobretudo ao nível das intervenções locais, com equipas técnicas e decisores empenhados.*

Com o propósito de registar as preocupações profissionais, menciona-se aqui os painéis, também eles exemplificativos: o primeiro, sobre a *Responsabilidade e Conhecimento*, vs a *Ética e Concorrência*, para defesa do exercício da profissão; o segundo, reflectindo as preocupações emergentes, centrando-se na *Sustentabilidade e Cidadania*, vs o *Mercado e Território*.

Nessa óptica, transcreve-se a passagem: *Os Arquitectos são cada vez mais chamados a reciclar realidades edificadas já existentes. Precisamos de ter critério nas escolhas sobre o que deve ser mantido e o que pode ser alterado, tendo em conta o ciclo de vida dos materiais, as novas exigências funcionais, a escassez de recursos disponíveis, a qualidade arquitectónica e o valor identitário do edificado. Mas também será preciso que as operações de reconversão urbanística obedeam aos valores da coesão social e da participação dos interessados.*

O quarto evento que, apesar do formato expositivo teria também uma vertente reflexiva, de abordagem teórica, pois fez-se acompanhar de um interessante debate, gravado em video, baliza-se justamente nesse período, até 25 de Fevereiro de 2007, e realizou-se no **Centro de Exposições do Centro Cultural de Belém**, dando a conhecer a retrospectiva dos trabalhos do gabinete **Gonçalo Byrne – Arquitectos**, e que teria o sugestivo nome de **Geografias Vivas**. Supostamente o fio condutor da exposição, ao querer interpretar a **arquitectura como transformação da cidade**, ou mesmo da **paisagem**, se esta é, se se manifesta como um território 'vivo', porque em estado de permanente mutação, porque os fenómenos que nele se observam são semelhantes aos dos 'organismos vivos'. Uma ideia que é desenvolvida no texto de apresentação: *Nesse sentido torna-se impossível dissociar também a arquitectura de uma dimensão paisagística e da própria dimensão diacrónica, já que, para além de actuar no espaço, actua no tempo, interferindo na lenta transformação dos contextos e da própria urbanidade. (...) As cidades são estruturas sedimentares e de longa duração, traduzindo duplicidade de fenómenos como o da resistência à transformação ou o da necessidade de regeneração cuja origem, sendo praticamente a mesma, reside na preservação da sua identidade física e cultural. (...) A cidade é um fenómeno dinâmico e por isso vivo, representando um palco de complexas interacções onde a arquitectura actua como agente transformador, operando sobre aspectos de vulnerabilidade sempre em favor da dimensão progressiva que ainda se degladia, sobretudo na Europa, com a visão da cidade como instituição onde a carga histórica é a única garantia de estabilidade ou de permanência. Os projectos aqui apresentados procuram ilustrar a capacidade dinâmica e regeneradora que contraria visão estática do tempo e da urbanidade, arriscando aceitar temporalidade em vez de tempo e por isso actuar de forma discreta na lenta transformação da cidade ou, num sentido mais vasto, do território.*<sup>(90)</sup>

<sup>(90)</sup> BUÍNHAS, Marco (2006) Exposição "Geografias Vivas".

Este interesse, na **relação da arquitectura com a transformação da cidade** ou, até, com o **território**, não se esgotaria porém, com a divulgação do conjunto de projectos que têm em comum a preocupação pela **leitura do contexto**, bem visível nas maquetas, com escalas de representação territorial. É que, e paralelamente à exposição de desenhos e maquetas, associou-se uma série de videos com entrevistas feitas pelo próprio Gonçalo Byrne, cujos resultados podem ser comparáveis aos objectos, pelos diálogos, e estatuto daqueles que, e de alguma forma, marcaram o seu percurso, a saber: **Jorge Sampaio, Vittorio Gregotti, João Nunes, Nuno Portas e Álvaro Siza**. Se o primeiro nome pode surpreender, a dúvida é rapidamente ultrapassada se nos lembrarmos do seu percurso enquanto ex-presidente da câmara de Lisboa e decisor político, que ficaria bem expresso nas seguintes palavras (...) *é preciso, que em primeiro lugar, o poder de decisão política (...) É necessário reunir força política e a ela associar a cultura das várias disciplinas (...) Ao mesmo tempo, uma cidade tem de ter um plano estrategico (...) só vive se estiver em permanente conquista, se procurar novidade e se mostrar competitiva*. Confirmando o peso da vontade de mudança, cuja génese terá de partir do próprio poder político. Quanto aos outros nomes, a sua projecção e influência dispensam apresentações, com a excepção de um paisagista, que surge, talvez, para sublinhar a interdisciplinaridade profissional. Entre as entrevistas, há ainda que registar a observação de **Vittorio Gregotti**, autor do livro *Território da Arquitectura*, e do edifício(!) do CCB, a propósito dos grandes empreendimentos que, actualmente se multiplicam nos países asiáticos: *É o que me assusta nestas grandes expansões em Singapura, na Coreia, mesmo no Japão e na China. Assusta-me porque o interesse no desenvolvimento está concentrado na ideia de gestão em detrimento da forma. Esta não conta, tudo é gestão, obrigando a discutir a própria dimensão ontológica da arquitectura, a questionar a sua própria essência*. Arriscando uma certa descontextualização, de realidade territorial, apetece juntar esta frase de Nuno Portas *Parece-me que esta ênfase no espaço público é a chave da questão (...) A nossa periferia é, de certo modo, um projecto de refundação de coisas que nascem como fragmentos e o espaço público foi sempre o suporte do discurso urbano. tenho insistido muito na ideia de que o espaço público é mais perene do que os edifícios, que têm durações funcionais muito curtas*. Entrevistas que são conversas informais, é certo, mas contendo 'depoimentos' únicos, que se complementariam entre si na abordagem do tema.

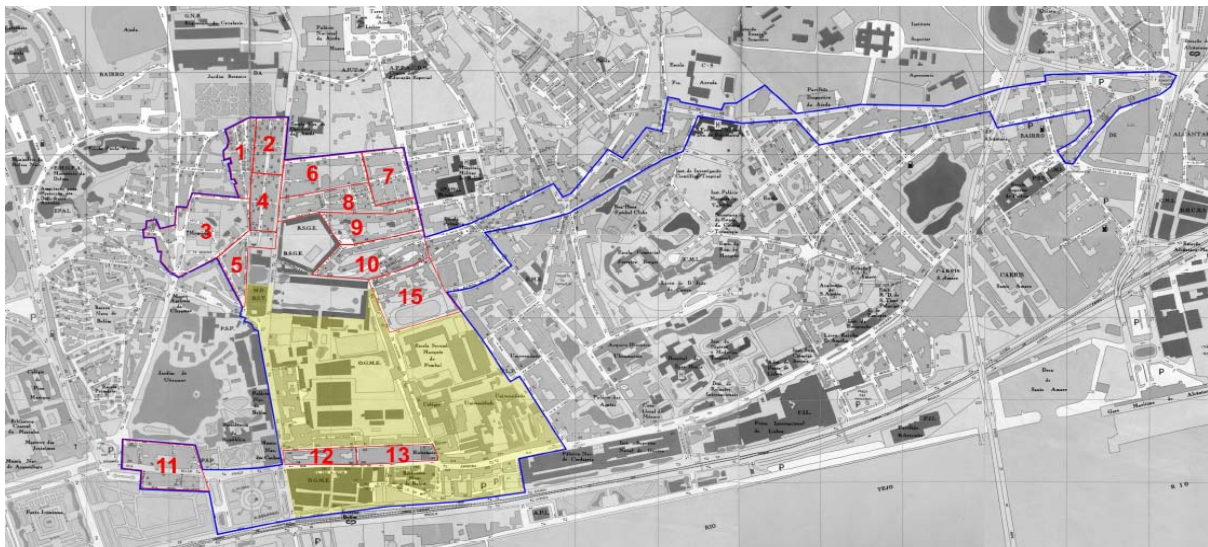
Outro acontecimento (quinto evento), significativo pela identificação dos problemas, dos entraves institucionais, mas também das oportunidades, foi certamente a **2ª Grande Conferência do Jornal Arquitecturas** (entre 7 a 8 Fevereiro) intitulado de **Políticas Públicas, Iniciativas Privadas**, no Centro Cultural de Belém. Um tema oportuno, que se traduz na convicção de que urge uma relação mais

articulada entre o Estado, enquanto entidade reguladora (e estimulante) e os Privados, como parceiros activos e agentes de concretização das acções e do financiamento. Daí que se tivesse avançado com a discussão dos seguintes temas: Políticas de Planeamento, desenvolvimento e gestão do território: políticas do Governo e políticas das autarquias; Habitação e Reabilitação – Políticas Públicas, Iniciativas Privadas; Ordenamento do Território – Políticas Públicas, Iniciativas Privadas; Grandes Infra-estruturas – Políticas Públicas, Iniciativas Privadas; Para retratar a realidade prática, não só pela **confronto de perspectivas**, e das **dificuldades** sentidas, mas também pela **divulgação de iniciativas**.

Daí se terem convidado alguns autarcas que, entre várias críticas à administração, puderam apresentar as suas próprias iniciativas. Entre estas destaca-se o plano 'Habitar Oeiras', pioneiro quer na visão quer no modelo proposto (utilizando uma SRU), *um plano estratégico de uma 2.ª geração de políticas*, ou, ouvir, ao centrar-se no **tema da reabilitação**, que, certamente, será um tema de futuro. Juntando personalidades como José Teixeira Monteiro, presidente do INH (que chamar-se-á IHRU, justamente para sublinhar essa prioridade), Rolando Borges Martins, presidente da Parque Expo (a qual designou de 'braço empresarial' do Estado!), ou Joaquim Branco e Teresa do Passo, presidentes das **SRU, Porto Vivo e Lisboa Ocidental**, respectivamente, sem esquecer empresários e investidores que também puderam manifestar-se (tendo como tónica comum **a incerteza, a desconfiança** e os prejuízos decorrentes, por causa do problema dos... **prazos**) entre casos-estudo exemplares, como é o 'quarteirão Carlos Alberto', "primeiro contrato/parceria a nível nacional"(!?), pela Edifer, ou o fundo de investimento de imobiliário da Fund Box, de gestão privada, da Santa Casa da Misericórdia. Culminando na intervenção do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, Prof. **João Ferrão**, que aproveitou para transmitir a estratégia defendida pelo Estado.

Resumindo, é urgente **promover políticas** que estimulem o desenvolvimento de áreas prioritárias, coerentes com políticas territoriais, **concentrando acções e os meios** em sectores como é o da reabilitação habitacional, principalmente na *requalificação de tecido urbanos*, com o devido **enquadramento legal e financeiro**, com a promoção de **parcerias público privadas**.

Para tal acontecer, dever-se-á começar pelos instrumentos, exemplificando-se com as **SRU** (que devem ser vistas como **um dos instrumentos possíveis**) e que continuam metodologias válidas, dada a disponibilização de meios de intervenção, não obstante a resistência das entidades reguladoras, ou a centralização administrativa, sendo certo que a **nova revisão do DL 380/99**, irá **abreviar procedimentos e reduzir drasticamente os prazos** – os mesmos que, aparentemente, conseguem reunir o consenso entre os agentes, no que toca à ameaça das **exigências de performance**.



Unidades de Intervenção



Plano de Pormenor



Fig. 84: Delimitação e Tipologia das intervenções, da Lisboa Ocidental, SRU;  
Fonte: 2ª Conferência do Jornal Arquitecturas, Fevereiro 2007.



**Ordenamento do Território: Políticas Públicas, Iniciativas Privadas**  
CCB – 7 e 8 de Fevereiro de 2007

[jnhsimoes@netcabo.pt](mailto:jnhsimoes@netcabo.pt)

## O QREN: A reabilitação urbana e as PPP

4.º Inovar nas soluções para os problemas urbanos, promovendo as que se orientem, em termos físicos, para a eficiência e reutilização das infra-estruturas e dos equipamentos em detrimento da construção nova, em termos técnicos, para a exploração das oportunidades que as novas tecnologias oferecem e, em termos organizativos, para a capacitação das comunidades e o desenvolvimento de novas formas de parceria público-privado.

As Parcerias para a regeneração urbana são operações integradas, contemplando as dimensões ambiental, física, económica e social, incidindo num espaço intra-urbano, suportadas por um programa de acção preparado num quadro de parceria envolvendo autarquias, serviços da Administração Central e actores urbanos relevantes, e dando origem a um protocolo de parceria definidor dos compromissos dos diversos intervenientes.



Essas parcerias podem respeitar a:

- operações integradas de requalificação e reinserção urbana de bairros críticos e das periferias;
- operações de recuperação, qualificação ambiental e refuncionalização de áreas abandonadas ou de usos obsoletos;
- operações integradas de valorização económica de áreas de excelência urbana;
- projectos integrados de melhoria do ambiente urbano.

Fig. 85: Políticas Públicas, Fontes de Financiamento e aposta nas 'Dinâmicas Privadas';  
Fonte: 2ª Conferência do Jornal Arquitecturas, Fevereiro 2007.

Outro evento (sexto!) igualmente marcante, foi a Exposição e Ciclo de Conferências, entre 15 Fevereiro e 18 Abril de 2007, intitulada *Viver as Cidades - Programa Polis*, da responsabilidade conjunta do MAOTDR, Programa Polis e da Parque Expo.

Como se afirmou noutro capítulo, esta exposição teve como propósito a divulgação pública do balanço do programa POLIS (cuja dimensão, integração e organização, fez da experiência um caso exemplar, entre poucas, a nível internacional) enquanto intervenção programada no território, tendo como objecto de transformação, seu território-alvo, **as cidades**, a sua **requalificação ambiental**, a promoção do desenvolvimento local.

Se é certo que a escolha do lugar da exposição, o Pavilhão de Portugal, no Parque das Nações, não foi com certeza aleatória, pelo simbolismo do acto, da premissa que traduzia o desejo legítimo de multiplicar e democratizar a experiência de sucesso, que foi a requalificação urbana da EXPO 98, impressiona, de facto, pela afirmação da **capacidade de realização**, dada a quantidade e qualidade dos projectos, expresso nas estatísticas reveladoras do **alcance e a dimensão territorial** da operação, pensada para reforçar a rede das cidades médias, o **esforço de investimento**, embora atribulado, nas previsões e prazos, traduzido em números, como demonstração do sucesso do conjunto de intervenções.

A complementar esta avaliação, este balanço, da responsabilidade do estado, e com o intuito de chamar a atenção para a ambição do programa, para o espírito que o define, transcreve-se estas palavras do Ministro Nunes Correia, em entrevista ao Expresso: *O Polis está concluído em nove cidades e ficará terminado noutras nove em 2007. No próximo ano será a vez de mais 14 cidades. Considero o Polis um dos programas mais ambiciosos e conseguidos de requalificação urbana a nível europeu, porque actua num sistema urbano e tem um alcance estratégico ao defender o desenvolvimento regional ancorado nas cidades.*<sup>(91)</sup>

Como informação do leque de assuntos discutidos e das personalidades convidadas para este ciclo de conferências, que decorreu paralelamente à exposição, semanalmente e com acesso livre, enquanto espaço de reflexão aberto ao público, eis os títulos das conferências: "*Cidade – das políticas aos projectos*", por Nuno Portas; "*Cidade e o campo*", por Graça Saraiva; "*Requalificação Urbana*", por Manuel Salgado; "*Valorização Ambiental*", por Teresa Andersen; "*Mobilidade*", por Nunes da Silva; "*Histórias da Cidade*", por Ana Tostões; "*Cultura de Cidades, Cultura de Cidadania*", por Jorge Gaspar; e por último, como que dando continuidade ao programa, a conferência "*Polis XXI*" por João Ferrão.

<sup>(91)</sup> Expresso, 24-02-2007.



Dada a relação com o tema em estudo, por ter sido a conferência de encerramento (sétimo evento?), intitulada **"Política de Cidades - Polis XXI"**, e por ter coincido com o anúncio oficial<sup>(92)</sup> dos investimentos, da ordem dos 1.700 mil milhões de euros, a ser efectuados até 2015, aplicando os fundos comunitários do Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007 a 2013), vai-se resumir as linhas gerais deste programa, apresentado como o sucessor da experiência do Programa Polis, que é novamente **uma política de cidades que se apoia e concretiza em projectos**, embora revendo a filosofia de intervenção, procurando basear-se em princípios mais alargados, como é a **competitividade, a inovação e o conhecimento**.

Aliás, diz-se que *O programa do XVII assume o compromisso de relançamento de uma 'Política de Cidades forte e coerente', associada a medidas inovadoras de financiamento e a modelos adequados de gestão e de governação territorial.*

Antes de apresentar as linhas gerais do programa, o secretário de Estado, Prof. João ferrão, decidiu fazer o enquadramento do assunto, começando por sublinhar estar-se diante de uma *nova visão sobre as cidades* num momento em que, e contrariando algumas previsões dos mais cépticos, que previam o declínio ou superação de um modelo, *se vive uma espécie de ideia de renascimento*, de regresso aos ambientes urbanos, atendendo aos modos de vida e seu contributo para a geração de riqueza, podendo ser até interpretados como *os territórios de excelência, a nível da inovação, competitividade, coesão social, cidadania, se existir uma boa qualidade de vida e ambiental e, espera-se... se bem planeados e governados.*

Recordando a experiência anterior dos Polis, achou ser de recordar que fica demonstrado que *é possível conciliar modernidade com a preservação de identidade* e que estas transformações acontecem por intermédio de **'projectos concretos'**, não deixando de referir o papel dos programas URBAN e PROQUAL. *Está em causa uma política de cidades que (...) coloque as intervenções físicas ao serviço de uma visão mais integradora de transformação das cidades em espaços de coesão social, de competitividade económica e de qualidade ambiental.*

Comparando o Polis XXI com o seu imediato antecessor, sublinha que o actual fundamenta a sua acção numa *visão sistémica da problemática urbana* e que deverá sintonizar-se com os PROT (Planos Regionais de Ordenamento do território) e o PNOPOT (Programa Nacional de Política de Ordenamento do território). *Está em causa uma política de cidades que (...) adicione à dimensão intra-urbana uma visão ampla, que conceba o desenvolvimento das cidades no quadro tanto das redes urbanas nacionais e internacionais em que se inserem como da região em que se integram.*

<sup>(92)</sup> MAOTDR (Abril 2007) *Política de Cidades PolisXXI*.

Isto é, pretende-se pôr em prática *uma política de base temática, pro-activa* que consiga *criar as oportunidades se é nas cidades onde se dá uma concentração de oportunidades, tal como de problemas!*.

Mas, adverte, esta política pode ser considerada *herdeira da diferenciação entre as políticas implícitas e explícitas, de desenvolvimento*; pela constatação de que, ***muitas vezes são as políticas implícitas ou sectoriais, as que conseguem ter efeitos maiores***, as que conseguem ter maior impacto geral.

Para precisar tal ideia, desenvolve uma argumentação levada ao extremo, dizendo que: *não tem a ousadia, ou a tentação!... de pretender resolver tudo; nem tão pouco, pode ser resumida a uma política urbanística, não obstante conter componentes afins*.

Como viria a clarificar de seguida, deve ser vista como *um novo paradigma das políticas de intervenção na cidade. Está em causa uma política de cidades que (...) estimule novas formas de 'governança', baseadas numa maior participação dos cidadãos, num envolvimento mais empenhado dos diversos actores urbanos – públicos privados e associativos – e em mecanismos flexíveis de cooperação entre cidades e entre estas e os espaços envolventes*.

Esclarecida a ambição(!), tem-se a consciência de que não será suficiente, não bastará existir vontade política, porque é necessário *garantir um sistema de governabilidade* que consiga *estabelecer um quadro de referência estável*, isto é, evitar as mudanças das conjunturas dos ciclos políticos.

Por outro lado, e em sintonia com as precauções anteriores, constata que é necessário encontrar formas de *repartição de competência e de responsabilidades* ou seja, *uma política de descentralização e de desconcentração* de modo a se poder saber *a quem deve caber o quê*, a definir os papéis e as competências:

- ao Estado, cabe a função reguladora e de definição das políticas, sem descurar o papel de criar condições para, de ser o capacitador da acção colectiva;
- às CCDR, a de coordenação;
- aos Actores Locais, a de execução das políticas.

Identificados os papéis, ou as esferas de competência de cada entidade, refere a importância do *estímulo e da organização de Parcerias Locais* que devem resultar da *Contratualização*, e de mudanças ou *implicações no sistema de governação local*, que tem de passar a ser 'bottom-up' em vez do corrente 'top-down', onde os agentes aguardam passivamente pela iniciativa da administração. Note-se que a *execução das políticas* passa a ser tarefa exclusiva dos actores locais, em oposição às funções que são atribuídas ao Estado, de *regulação* e estímulo.

<sup>(92)</sup> MAOTDR (Abril 2007) *Política de Cidades PolisXXI*.

A comprovar o carácter inovador, a perspectiva integradora da problemática, a exigência e complementaridade de matérias, inclusivé a nível da escala territorial, o Polis XXI, assume ter como

**Objectivos operativos:**

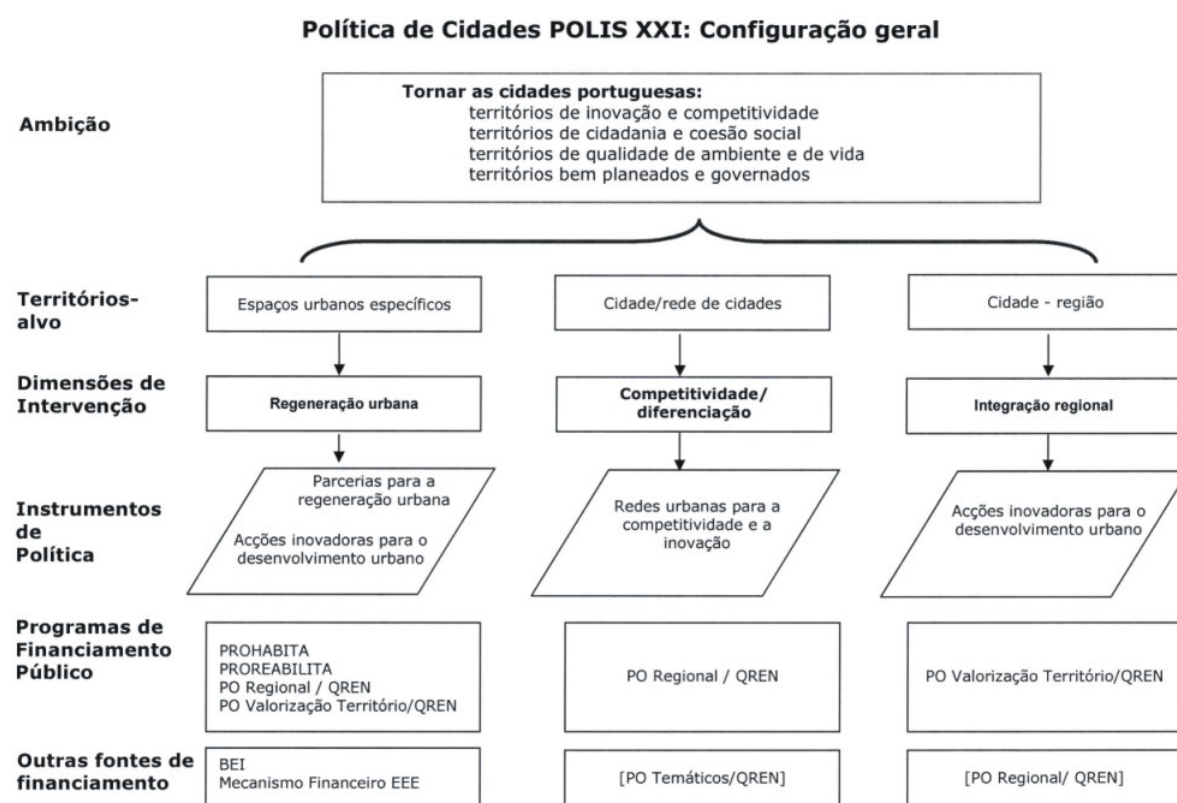
- Qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade, visando o funcionamento urbano globalmente inclusivo, coerente e sustentável e mais informado pela participação dos cidadãos;
- Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade, no sentido de aumentar o leque de oportunidades individuais e colectivas e, assim, reforçar o papel regional, nacional e internacional das aglomerações urbanas;
- Qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente, de forma a promover relações de complementaridade mais sustentáveis entre espaços urbanos e rurais e a dotar o conjunto de cada cidade–região de um maior potencial de desenvolvimento;
- Inovar nas soluções para a qualificação urbana, promovendo as que se orientem por princípios de sustentabilidade ambiental, de eficiência e reutilização de infra-estruturas e dos equipamentos existentes em detrimento de construção nova, de exploração das oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias e da capacitação das comunidades e desenvolvimento de novas formas de parceria público-privado.

Quanto aos **Territórios-alvo**, o Polis XXI identifica três situações, a saber:

- Espaços Urbanos Específicos: no fundo, a tipologia esperada, para acções a realizar na escala intermédia ou 'dentro', assumindo-se como operações de Regeneração Urbana;
- Cidade / rede de cidades: introduzindo uma outra categoria, ou escala de intervenção, menos comum, ou seja, a das redes de cidades, que tanto pode corresponder ao investimento em infra-estruturas físicas, materiais, como a acções de cooperação, englobando várias temáticas, sob o lema da Competitividade e Diferenciação.
- Cidade / região: à semelhança do ponto anterior, é uma novidade, como interpretação urbana dos problemas regionais, que pode corresponder à 'cidade-alargada', cuja tradução interventiva deve ser ***maioritariamente imaterial***, através de ***acções inovadoras para o desenvolvimento do território***, sintomaticamente, um ***instrumento de política*** transversal a qualquer um dos ***territórios-alvo***, que conduzam à Integração regional.

<sup>(92)</sup> MAOTDR (Abril 2007) *Política de Cidades PolisXXI*.

Para o total esclarecimento das questões, relacionadas com a **implementação** desta **Política de Cidades**, quer a nível de *fontes de financiamento*, quer da definição dos *instrumentos*, onde os **projectos** (aqui em sentido lato, porque incluem os **Projectos urbanísticos** ou, numa acepção mais particular, os **Projectos urbanos**) assumem um **protagonismo fundamental** (porque é através destes que se implementam, que se concretizam as políticas) apresentam-se os quadros, divulgados nessa sessão pública:



	PARCERIAS PARA A REGENERAÇÃO URBANA	REDES URBANAS PARA A COMPETITIVIDADE E A INOVAÇÃO	ACÇÕES INOVADORAS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO
<b>Compromissos e avaliação</b>	O Governo definirá uma lista de indicadores de realização e de resultados, competindo às parcerias locais seleccionar aqueles relativamente aos quais pretende comprometer-se e fixar as respectivas metas. Os compromissos assumidos e a coerência das acções relativamente às metas definidas serão critérios fundamentais de selecção das candidaturas.		
<b>Metas até 2015</b>	60 operações de regeneração urbana.	31 cidades envolvidas em redes e/ou com programas estratégicos para a competitividade, inovação e internacionalização.	75 projectos inovadores de desenvolvimento urbano.
<b>Programa Operacional</b>	Programas operacionais regionais <sup>1</sup>	Programas operacionais regionais	Programa Operacional Valorização do Território

Fig. 86: Política de Cidades POLIS XXI: metas e instrumentos;

Fonte: Ministério do Ambiente, do Ord.tº do Território e do Desenv.tº Regional, Abril 2007.

**Política de Cidades POLIS XXI: caracterização dos principais instrumentos de política**

Instrumentos de Política	PARCERIAS PARA A REGENERAÇÃO URBANA	REDES URBANAS PARA A COMPETITIVIDADE E A INOVAÇÃO	ACÇÕES INOVADORAS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO
<b>Âmbito territorial</b>	Centros urbanos estruturantes do modelo territorial do PNPOT, com as adaptações introduzidas a nível regional pelos PROT		
<b>Tipologia de acções</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operações integradas de requalificação e inserção urbana de bairros críticos;</li> <li>Operações de recuperação e qualificação ambiental de áreas periféricas e refuncionalização de áreas abandonadas ou com usos obsoletos;</li> <li>Operações integradas de valorização de áreas de excelência urbana (centros históricos, frentes ribeirinhas, etc.);</li> <li>Projectos integrados de melhoria do ambiente urbano.</li> </ul> <p>Estas operações integram os diversos projectos relevantes para a regeneração urbana da área em causa.</p>	<p>Programas Estratégicos de cooperação que visem o reforço da competitividade e da projecção nacional e internacional da cidade ou da rede de cidades e que sejam coerentes com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).</p> <p>Estes Programas Estratégicos incluem o seguinte tipo de projectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Criação de equipamentos urbanos e de infra-estruturas relevantes para a inserção diferenciada das cidades em redes nacionais e internacionais;</li> <li>Acções de cooperação em grande escala com cidades estrangeiras e de promoção da imagem internacional;</li> <li>Criação de estruturas de cooperação urbana de apoio à troca de conhecimentos e à inovação;</li> <li>Projectos de valorização de recursos partilhados e de marketing territorial das cidades.</li> </ul>	<p>Projectos, de preferência com componente maioritariamente imaterial, que traduzam respostas inovadoras aos problemas urbanos e às novas procuras urbanas, nomeadamente nos seguintes domínios:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Prestação de serviços de proximidade;</li> <li>Acessibilidade e mobilidade urbana;</li> <li>Segurança, prevenção de riscos e combate à criminalidade;</li> <li>Gestão do espaço público e do edificado;</li> <li>Alterações climáticas;</li> <li>Eco-inovações nos domínios da construção e da habitação;</li> <li>Gestão eficiente da energia;</li> <li>Gestão da qualidade do ar;</li> <li>Tratamento e valorização de resíduos.</li> </ul>

	PARCERIAS PARA A REGENERAÇÃO URBANA	REDES URBANAS PARA A COMPETITIVIDADE E A INOVAÇÃO	ACÇÕES INOVADORAS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO
<b>Procedimento concursal</b>	Concursos regionais	Concursos regionais Concursos nacionais (para redes urbanas de âmbito inter-regional)	Concurso nacional
<b>Candidatura</b>	Programas de Acção integrando, de forma coerente, as dimensões física, ambiental, económica e social, suportados por um Protocolo de Parceria envolvendo actores locais e sectoriais, públicos e privados.	<p>2. Acções preparatórias: linhas gerais de um Programa Estratégico para uma rede de actores urbanos ou uma rede de cidades.</p> <p>2. Programas Estratégicos integrando projectos estruturantes a desenvolver no quadro de uma estratégia cooperativa de reforço dos factores de competitividade, inovação e internacionalização de cidades ou redes de cidades.</p>	Projectos que correspondam a respostas inovadoras aos problemas urbanos e às novas procuras urbanas.
<b>Beneficiários</b>	Actores (município, serviços desconcentrados da administração central, empresas, ONG, etc.) comprometidos com um Protocolo de Parceria liderado pelo município.	Actores (municípios, instituições de ensino superior, centros de I&D, empresas associações empresariais, etc.) envolvidos numa estratégia partilhada de competitividade, inovação e internacionalização de cidades ou redes de cidades.	Serviços Públicos da Administração Central; Municípios e suas associações; Instituições de Ensino Superior e de I&D; Empresas Públicas e Sector Empresarial Local; Entidades privadas sem fins lucrativos; Outras entidades privadas no quadro de parcerias público-privado.

Fig. 87: Política de Cidades POLIS XXI: tipologia de acções e sua organização;

Fonte: Ministério do Ambiente, do Ord.º do Território e do Desenv.º Regional, Abril 2007.

Do quadro com a *tipologia de acções*, correspondente às intervenções feitas à escala dos denominados *Espaços Urbanos Específicos*, identifica-se a seguinte selecção de projectos relevantes para a regeneração urbana, assim enunciados: operações integradas de requalificação e inserção urbana de bairros críticos; operações de recuperação e qualificação ambiental de áreas periféricas e refuncionalização de áreas abandonadas ou com usos obsoletos; operações integradas de valorização de áreas de excelência urbana (*centros históricos, frentes ribeirinhas, etc*), e, finalmente, projectos integrados de melhoria do ambiente urbano. Registrando-se o propósito qualitativo de *coesão e coerência do conjunto da cidade, isto é, das várias comunidades que a constituem, e a qualificação dos factores determinantes da qualidade de vida da população (...) a articulação de diferentes componentes (habitação, reabilitação e revitalização urbanas, coesão social, ambiente, mobilidade, etc)*, no quadro de *operações integradas de regeneração urbana*.

Numa primeira análise, seria de se começar por notar na apresentação a intenção de se destacar os territórios, ditos problemáticos, que constituem os bairros críticos, as áreas periféricas, as áreas abandonadas ou de usos obsoletos. É que, embora o seu antecessor não impedisse o enquadramento destas situações, como disso foi exemplo o Polis Cacém, desta vez são efectivamente *territórios-alvo*, constituem uma prioridade, dada a compreensão da sua relevância nas zonas urbanas, o seu impacto na cidade contemporânea, talvez pelas mesmas razões que justificaria a escolha do assunto (projectar nos 'vazios urbanos') da mais recente Trienal de Arquitectura de Lisboa, que, juntando vários contributos internacionais, se realizou no Verão de 2007.

Outra observação, prende-se com a noção implícita ao termo *regeneração urbana* que, e tudo o indica, subentende uma **perspectiva mais ampla e complexa** (a ideia de *integração*, conforme a introdução desta *política de Cidades*) feita de preferência através de *operações multi-sectoriais, com multi-actores*, às quais, naturalmente, não é estranha a ênfase nas *parcerias locais*.

Assim, é de se salientar a preocupação por fazer uma leitura global e abrangente dos problemas da cidade contemporânea, a consciência de que se exige inteligência na *tipologia de acções*, de maneira a que se consiga reforçar a **rede de cidades**, a estruturar as *conurbações* que foram entretanto surgindo, por forma a atenuar os contrastes resultantes dessas transformações, nomeadamente as que ocorrem nas áreas metropolitanas, ou entre as cidades principais, no seu território envolvente, porque, se manifestando uma lógica comum, requerem medidas especiais, complementares entre si, tendo em vista o objectivo último da *integração regional*.

<sup>(92)</sup> MAOTDR (Abril 2007) *Política de Cidades PolisXXI*.

Regressando à sessão de apresentação pública, foi interessante (e sintomático!) o comentário de que, *e atendendo à cultura vigente, será indispensável, o lançamento de acções preparatórias para se dinamizar a divulgação e a adesão ao programa.*

Sendo igualmente de se notar a afirmação, eventualmente útil num eventual desafio de enquadramento de políticas, de que tal passo, *foi fundamental na experiência francesa.* Ou, esta outra, de que este programa tem como propósito uma *articulação de políticas e de meios.*

Quanto à **organização**, embora não se explicita qual o modelo final de gestão se, por ex.º. e à semelhança da experiência anterior, vão-se a formar **sociedades gestoras**, é deixado em aberto, a sequência dos passos, embora se fale em *procedimentos concursais*, ou em *programação estratégica* na elaboração de **candidaturas**, que se organizam em função de *Protocolos de Parcerias*, para estímulo da *iniciativa local*, e do envolvimento de *Actores*, na realização de parcerias locais que, com certeza, devem prosseguir após os concursos (de âmbito regional e nacional).

Sobre a **constituição das parcerias**, faz-se a distinção de raiz, função da escala das intervenções, entre as **intra-urbanas**, (*Parcerias para a regeneração urbana*) vocacionadas para entidades **públicas e privadas** financiadas através de fundos comunitários e de investimento camarário, e, por outro lado, as **inter-urbanas**, (*Parcerias para a competitividade e a inovação*) na categoria de cidade-região, que podendo envolver instituições diversas, que se adivinham vocacionadas para a associação de municípios, beneficiando de fundos estruturais e do apoio do orçamento do Estado.

Relativamente ao **financiamento**, anuncia-se **1,700 mil milhões de euros**, de investimento, acrescentando o ministro Francisco Nunes Correia, de que “neste valor não está incluída Lisboa” – deduzindo-se, que esta não comprometerá outras aplicações, se o centro de Lisboa vier a ser inserido no programa (o que não surpreenderia!) – através da componente urbana dos programas operacionais regionais (976 milhões) do QREN (Quadro de referência estratégico nacional, entre 2007 a 2013), mais (307 milhões de) fundos comunitários para a região de Lisboa, dirigidos à **competitividade, inovação e conhecimento, valorização territorial e coesão social**, e outras fontes (não especificadas), por ex.º, BEI (Banco Europeu de Investimento).

De recordar, e para a percepção da **dimensão dos valores**, que, quando anunciado o seu antecessor (em 2000), o valor do então Programa Polis, estimava-se nos 800 milhões de euros (dos quais, 460 em fundos comunitários), tendo na prática e com a extensão de candidaturas (de 18 para 39 cidades), vindo a situar-se entre os 1,2 e os 1,3 milhões de euros...

<sup>(92)</sup> MAOTDR (Abril 2007) Política de Cidades PolisXXI.





## CONCLUSÕES

São pelo menos três os resultados a assinalar nesta fase da investigação, cujo tema se revela actual e aberto a um inesperado campo de estudo, culminando na confirmação da sua aplicabilidade a nível de Política de Cidades, dado ter sido possível assistir ao lançamento do sucessor do Programa Polis, o Polis XXI, apresentado como *a reacção* ao que é hoje a Cidade, física e funcionalmente, enquanto «*lugar onde se fazem sentir os problemas mas também onde se encerram as soluções*»,<sup>(93)</sup> se, obviamente, soubermos interpretar as dinâmicas de transformação, se soubermos escolher os instrumentos, sendo o Projecto Urbano um deles, tendo em vista a **concretização** dessas **políticas**.

O primeiro, mais pessoal, advém da **aprendizagem** progressiva, ao tomar conhecimento do 'estado da arte', através da leitura de autores de referência, de um conjunto de obras especializadas que, e talvez não por acaso, se situam no dobrar do século, cujo encadeamento proporcionaria a caracterização do objecto, o estudo das suas componentes fundamentais, o aprofundamento de conceitos e a identificação dos antecedentes históricos, muito antes da consagração deste 'instrumento'.

O segundo, refere-se à **integração e correlação de temas**, que se crê delineada a partir do momento da organização do índice, o qual poderá ser visto, *per sí*, como uma abordagem arriscada, ao propor o relacionamento de **experiências que, até aqui, pareciam estar isoladas**, mas que, e como se espera ter demonstrado, estão correlacionadas, resultam da acumulação de conhecimentos e de experiências no desenvolvimento de operações urbanísticas. Observe-se que esta conclusão, se não é totalmente independente do ponto anterior, deveu-se em grande medida a um precipitar, quase espontâneo de acontecimentos, quer de alguns projectos, entretanto lançados ou reformulados, quer da realização de eventos profissionais e/ou oficiais, que vieram a enriquecer o debate público.

O terceiro, reflecte a oportunidade de se ter **acompanhado a evolução** desses acontecimentos que, e afortunadamente, adquiriram um significado quase 'laboratorial', juntando uma **série de documentos**, desde **recortes de imprensa a depoimentos na internet**, permitindo confrontar **reacções**, fossem as dos profissionais, dos políticos ao público em geral (quantas vezes determinante). Críticas e comentários que, de certa maneira, revelariam os riscos de uma discussão mais alargada e, por outro lado, a necessidade de se encontrarem **métodos de intermediação** mais adequados, os quais, não só **incentivem a participação**, interpelando os diversos actores mas, e convém notar, **apoiem a condução dos debates**, traduzindo e **materializando** as suas expectativas e anseios, principalmente em transformações com impactos directos no dia a dia das pessoas.

<sup>(93)</sup> FERRÃO, Prof. João (Abril 2007), Sessão de Encerramento da Exposição *Viver as Cidades* com a apresentação da Política de Cidades PolisXXI.

Resultados que permitem olhar de uma forma diferente para o tema inicial, para a noção de **Projecto Urbano**, enquanto conceito e instrumento, das características às condicionantes.

Nesse contexto e recapitulando **as qualidades**, sobressai:

- a visibilidade e a riqueza formal destas intervenções de transformação da cidade, pela qualidade do desenho urbano, pelos espaços públicos e pelos traçados reguladores da ocupação;
- a operacionalização, ou a garantia da sua concretização, mesmo quando se trata de grandes intervenções, para requalificação urbanística, com uma problemática e identidade própria;
- a valorização do papel da arquitectura, ao permitir abordagens mais qualitativas e atentas à especificidade dos locais, produzindo soluções 'à medida', necessariamente contemporâneas, deixando um legado estético e cultural de uma época;
- a aposta na concertação, organizando formas de consulta e participação pública, convidando os agentes locais, nomeadamente os privados, a envolverem-se activamente no processo;
- a concretização de políticas de desenvolvimento económico e social, com implicações directas na qualidade de vida das populações, no seu bem estar e no fortalecimento da cidadania;

Por outro lado, é cada vez mais plausível **a verificação das condições**:

- a sua inserção numa estratégia de desenvolvimento;
- a consciência da sua adequação quando aplicado em certas situações problemáticas, como é o caso de aceleradas dinâmicas (para a sua requalificação), ou de degradação (regeneração);
- a clarificação dos argumentos a favor desta 'ferramenta', quando comparada com outros instrumentos, definindo a sua vocação, o seu campo de aplicação específico;
- uma relação de continuidade entre as intervenções mais recentes, algumas insuspeitas, expressas em certos procedimentos, na definição das suas estruturas organizativas;
- a ideia de que o êxito das operações, principalmente naquelas onde é maior a responsabilidade e a complexidade, passa pela adopção de um 'modelo de gestão', ou, expresso de outra maneira, de um 'modelo institucional', cujo mérito advém, não somente do sistema organizativo, que pode ser uma entidade gestora empresarial, pelos respectivos ganhos de *performance*, mas, e precisamente, pela possibilidade de transferência de competências e de autonomia funcional, capacitando-a para a utilização de outras ferramentas: administrativas (legislativas), urbanísticas e financeiras

Importa esclarecer que o presente trabalho não se deve resumir à tarefa (embora exigente) de definição de Projecto Urbano, comparando possíveis interpretações, ou as mais conhecidas, e nem sempre correctas, aprofundando o conceito (a origem histórica, os antecedentes, a sua entrada no léxico profissional) ou ainda, numa visão mais tecnicista, especulando em termos da sua formalização como instrumento ou, como se viria a concluir, enquanto **organização**, inspirada em certos princípios...

É que, e em coerência com o sub-título, foi também propósito deste estudo, fazer o seu 'enquadramento na actual prática urbanística', ainda que restrita ao panorama nacional, procedendo ao estudo dos casos, ou dos **exemplos mais representativos** (onde se integram a Expo 98 e as intervenções do Polis, sem deixar de identificar as influências doutras experiências), até, àqueles, bem mais recentes, dir-se-ia em andamento, formalizados através do 'modelo de intervenção' das sociedades de reabilitação urbana (de acordo com o decreto-lei n.º104/2004, de 7 de Maio).

Tal objectivo, de início uma incógnita, principalmente para quem se lança num assunto novo, mas que se revê no princípio de que se deve conhecer a unidade através da multiplicidade, ou, de que a percepção do detalhe facilita a compreensão do conjunto, permitiu, sem dúvida nenhuma, não só consolidar o entendimento do conceito, o porquê de certas opções, na 'construção' de um instrumento operacional, mas, também, a evidência de uma **relação de continuidade** entre as intervenções, devedoras de conhecimentos e de experiências comuns, partilhando um mesmo historial.

Assim, por exemplo, poder-se-á dizer que a realização da **Expo 98**, inaugurou (ou actualizou, nos termos da nossa modernidade) uma determinada *praxis* urbanística, traduzível numa nova forma de intervir no território, marcada por uma maior iniciativa e pro-actividade por parte da administração e, observe-se, pelo alcance de uma visão estratégica que, atendendo à visibilidade e ao reconhecimento do seu êxito, levaria a que se 'democratizasse' a experiência, com o **Programa Polis**. Igualmente diferenciador, enquanto política de Cidades, e afirmação de um modelo de intervenção.

Ou até que a empresa à qual se confiou a implementação e a gestão da Expo 98, a **Parque Expo**, acabasse por se tornar na consagração (e no factor de multiplicação) do 'instrumento empresarial' (embora houvessem antecedentes, por ex.º, a EPUL de 1971) enquanto modelo de organização capaz de, não só assegurar a qualidade conceptual dos projectos, e a, sempre problemática, operacionalização, mas, e principalmente, exercer uma gestão activa e eficiente, de proximidade e envolvida em todas as etapas do processo. Sendo sintomático que a mesma tivesse sobrevivido ao evento que lhe esteve na origem, transformada em **capital de conhecimento**, em reserva de saberes especializados, qual 'braço operacional' do Estado para o assessorar em novos projectos.

Intervenções que se multiplicariam, ao longo dos sete ou oito anos do Programa Polis (38 operações já concluídas, mais a da Costa da Caparica, que envolve sete Planos de Pormenor) sendo certo que a adopção do modelo empresarial, responde em geral às exigências de organização. Adquirindo novo impulso com a alternativa de constituição das Sociedades de Reabilitação Urbana, que podem ser vistas como uma evolução em continuidade do mesmo modelo, com a *nuance* de transferir para os municípios não só a **iniciativa**, a decisão, mas também a **gestão financeira** dos Projectos Urbanos, pondo à disposição os instrumentos operacionais que faltavam, ou que dificilmente usariam noutro contexto, até porque está implícito à estrutura organizacional, a transferência de competências, e de autoridade administrativa, enquanto **entidades gestoras** responsáveis por uma 'missão'. De certa forma, uma etapa na formalização de candidaturas à obtenção de **fundos comunitários** para a reabilitação urbana, com ou sem a comparticipação do ex-INH, ou Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, dependendo do excepcional interesse (social e patrimonial) das operações urbanísticas.

Outra questão essencial é o incentivo (o Polis XXI é um exemplo) ao **envolvimento dos privados**, ainda incipiente e sempre polémico, porque, se por um lado mostra-se incontornável numa economia de mercado, quando o Estado tem sérias **limitações financeiras**, e, admita-se outra vocação(?), por outro lado, colide com uma série de factores, 'a priorísticos', de resistência por parte do público e da administração, dado o receio (muitas vezes justificado!) de conflito de interesses, de tal forma que, e à excepção de alguns casos pontuais, raramente se vai mais além dos concursos para a adjudicação de empreitadas, não se explorando todas as potencialidades das **parcerias públicas-privadas**, nomeadamente na vertente financeira, com a criação de fundos de investimento imobiliário.

De facto, os **impasses** e os **bloqueios** institucionais, incluindo a recorrente crítica à desadequação e morosidade da tramitação dos instrumentos de planeamento, nomeadamente com a opção Plano de Pormenor, são sérias condicionantes à normal prossecução das intervenções, as quais, e invariavelmente(!), tendem a **arrastar-se no tempo** ou, se visto noutro patamar, à concretização das políticas públicas, e, no limite, prejudicando o desenvolvimento e a competitividade do País.

Nessa ordem de ideias, o Projecto Urbano, e referido à modalidade dos 'modelos institucionais', tal qual hoje estão disponíveis, juntamente com os incentivos comunitários, podem ser interpretados como uma solução plausível, uma alternativa expedita relativamente a muitas das **falhas de funcionamento**, sejam as gerais, a nível da sociedade (desconfiança, individualismo, burocracia) que influenciam a verificação das condições de (estabilidade na) **decisão e cooperação**... sejam as internas, locais ou administrativas, ao contrapor um instrumento pensado para a eficácia e eficiência, fazendo da **organização** (e da gestão) a chave para o sucesso das operações.

## BIBLIOGRAFIA

- ASCHER, François (1995), *Métapolis – ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob;
- ASCHER, François (2000), *La Société Hypermoderne*. Paris: L'Aube;
- ASCHER, François (2001), *Les Nouveaux Principes de l'Urbanisme*. Paris: L'Aube;
- BENAÏSSA, Amine (1998), *L'Urbain dans tous ses États*. Ed. L'Harmattan;
- BENAÏSSA, Amine (1999), *Langages Singuliers et Partagés de l'Urbain*. Ed. Philippe Boudon;
- BOLOCAN, G. Matteo; SALONE, Carlo (1996) *Approci Strategici alla Prova. La Specificità di alcune esperienze italiane*. – texto da Urbanistica nº 106. Roma: INU Edizioni;
- BUSQUETS, Joan (2004), *Presente y perspectivas del urbanismo* – texto da Sociedade e Território nº 37-38;
- BUSQUETS, Joan (2005), *Barcelona – the urban evolution of a compact city*. Harvard University.: Niccolodi editore;
- BUSQUETS, Joan; CORREA, F. (2006), *Cities X Lines, Ciudades X Formas, – Una nueva mirada hacia el proyecto urbanístico*. Harvard University : Nicolodi Editore;
- BYRNE, Gonçalo (2006), *Geografias Vivas / Living Geographies*. Lisboa : Caleidoscópio;
- CARVALHO, Jorge (2003), *Ordenar a Cidade*. Coimbra: Quarteto;
- CARVALHO, Jorge (2004), *Plano de Cidade* – texto da Sociedade e Território nº 37-38;
- CASSIA, Cesare Macchi (1991), *Il Grande Progetto Urbano*. Roma: La Nuova Italia Scientifica;
- CASSIA, Cesare Macchi (2005), *Modi e Significato del Progetto Urbano Contemporaneo* – texto da Urbanistica nº 126. Roma: INU Edizioni;
- CHARRE, Alain ; et al. (2001), *Les Nouvelles conditions du Projet Urbain –critique et méthodes*. Spilmont (Belgique): Mardaga Éditeur;
- CHIAPPERO, Michel (2002), *Le Dessin d'Urbanisme*. Lyon: CERTU;
- DURAND, Daniel (1992), *A Sistemica*. Lisboa: Dinalivro;
- FALUDI, Andreas (1996), *Il Piano Strategico rivisitato* – texto da Urbanistica nº 106. Roma: INU Edizioni;
- FALUDI, Andreas; WATERHOUT, Bas (2006), *Introducing Evidence-Based Planning*.
- FERREIRA, António Fonseca (2004), *Paradoxos do planeamento urbanístico em Portugal*. – texto da Sociedade e Território nº 37-38;
- FERREIRA, António Fonseca (2005), *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian;
- FORN, Manuel de (2005), *Estratégias y Territorios – Los Nuevos Paradigmas*. Barcelona: Diputació de Barcelona;
- FREY, Hildebrand (1999), *Designing the city – Towards a more sustainable urban form*. Londres: E&FN Spon;
- GONÇALVES, Fernando (2003), *O argumento estético na génese do património arquitectónico e da sua reabilitação*. – texto de apoio de Direito de Urbanismo – MPT, Ordenamento da Cidade /UA;
- GREGOTTI, Vittorio (2004/1972), *Território da Arquitectura*. S.Paulo: Coleção Debates, Ed. Perspectiva;
- HEALEY, Patsy (1990) *Planning Through Debate* – textos de apoio de Planeamento Estratégico e Inovação - MPT, Ordenamento da Cidade /UA;

- HEALEY, Patsy (1997) *Collaborative Planning – Shaping places in fragmented societies*– London: MacMillan Press.
- IBELINGS, Hans (1999), *20<sup>th</sup> Century Urban Design in Netherlands*. Rotterdam: Nai Publishers;
- INCEDAYI, Deniz E. *User Participation in the Process of Preservation*. Istambul: faculty of Architecture, Mimar Sinan University;
- INNES, Judith E. (2003) *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*. Berkeley: Institute of Urban and Regional Development, Univ. of California;
- INGALLINA, Patrizia (2001), *Le Projet Urbain*. Paris: Presses Universitaires de France;
- JOSEPH, Isaac (1998), *La ville sans qualités*. La Tour d'Aigues: l'Aube;
- MORIN, Edgar (1991), *Introdução ao Pensamento Complexo*. Lisboa: Europa-América;
- MORIN, Edgar (1997), *O Método – A natureza da Natureza*. Lisboa: Europa-América;
- PORTAS, Nuno (2007/1969), *A Cidade como Arquitectura*. Lisboa: Livros Horizonte;
- PORTAS, Nuno (1996), *La Esperienza di Roma*– texto da Urbanística nº 106. Roma: INU Edizioni;
- PORTAS, Nuno (1998), *L'Emergenza del Progetto Urbano* – texto da Urbanística nº 110. Roma: INU Edizioni;
- PORTAS, Nuno (2002), *Depoimento de Nuno Portas - Entrevista de António Fonseca Ferreira*. – texto da Sociedade e Território nº 33;
- PORTAS, Nuno (2005), *Nuno Portas – Prémio Sir Abercrombie UIA* – colectânea de textos organizada pela O.A. Lisboa: O.A. - Caleidoscópio ;
- PORTAS, Nuno (2007), *As oportunidades do PNPOT*. – texto da Sociedade e Território nº 40;
- PORTAS, Nuno (2005), *Os Tempos das Formas - vol.1, a Cidade feita e refeita (escritos 1963-2004)*. Guimarães : Depart. Autónomo de Arquitectura da Univ. do Minho;
- PUTMAN, Robert D. (1993), *The Prosperous Community – Social Capital and Public Life* – textos de apoio de Planeamento Estratégico e Inovação - MPT, Ordenamento da Cidade /UA;
- ROGERS, Richard; POWER, Anne (2000), *Cities for a small country*. London: Faber & Faber;
- ROSSI, Aldo (2001/1966), *Arquitectura da Cidade*. Lisboa: Edição Cosmos;
- SÁ, Manuel Fernandes de (2002), *Planos Operativos de Escala Intermédia – Caracterização técnica e Arquitectónica*. – texto da Sociedade e Território nº 33;
- SALGADO, Manuel; RISCO (2005), *O Projecto Urbano das Antas*. Porto: Civilização;
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1987), *Um Discurso sobre as Ciências*. Porto: Afrontamento;
- SAUVAGE, André ; HAYOUT, Alain; et al. (2000), *Le Projet Urbain – Enjeux, expérimentations et professions – Actes du Colloque de Marseille*. Paris: Editions La Villette;
- SÈVE, Lucien (2005), *Émergence, complexité et dialectique*. Paris: Odile Jacob;
- SIMÕES, João Eduardo (2002), *“Reflexões em torno da fixação de critérios de perequação a partir de sistemas de execução”*. Coimbra: XIV Congresso;
- SOARES, Luís Bruno (200?), *Democracia na Cidade – Planeamento, cidade e cidadãos*. – texto de apoio de Plano de Cidade – Mestrado em Planeamento do Território, Ordenamento da Cidade /UA;
- SOARES, Luís Bruno (2000), *Urbanismo - Uma questão cultural*. – texto da Sociedade e Território nº 31-32;
- SOARES, Luís Bruno (2003), *A propósito do Ressurgimento do Urbanismo*. – texto de apoio;



- SOARES, Luís Bruno (2004), *Paradoxos e equívocos de 20 anos de planeamento do território*. – texto da Sociedade e Território nº 37-38;
- SOARES, Luís Bruno (2005), *Área Metropolitana de Lisboa – a procura de um novo paradigma urbano*. – texto da Sociedade e Território nº 39;
- SOLÀ-MORALES, Manuel de (2008), *De cosas urbanas / A matter of things*. Barcelona: Gustavo Gili;
- VEGARA, Alfonso; DE LAS RIVAS, Juan Luis (2004), *Territórios Inteligentes*. Madrid: Fundación Metrópoli;
- Club Ville-Aménagement (2001), *Fabriquer la Ville – Outils et méthodes: les aménageurs proposent*. Paris: La Documentation Française;
- ZIMMERMAN, Monique; TOUSSAINT, Jean-Yves; et al. (1998), *Le Projet Urbain – ménager les gens, aménager la ville*. Spilmont (Belgique): Mardaga Éditeur;
- Ordem dos Arquitectos (2006), Encontro DPA (3-4 Março) *A Cidade para o Cidadão – o Planeamento de Pormenor em Questão*. Lisboa: Ordem dos Arquitectos; <http://projectos.ordemdosarquitectos.pt/cidadecidadao/>
- Ordem dos Arquitectos (2006), Acções de Formação (9 de Maio e 21 de Junho) *Introdução à Perequação (Nível I); Execução Urbanística e Perequação (Nível II)*. Lisboa: Ordem dos Arquitectos;
- Associação dos Urbanistas Portugueses (2006), XII Jornadas da AUP (27-29 Outubro) *Operacionalização dos Instrumentos de Gestão Territorial*. Almada: Forum Municipal Romeu Correia;
- Ordem dos Arquitectos (2006), XI Congresso dos Arquitectos Portugueses (17-18 Novembro) *Novos territórios, Novas Oportunidades*. Almada: Forum Municipal;
- Ordem dos Arquitectos /CCB (2007), Trienal de Arquitectura de Lisboa, *Vazios Urbanos / Urban Voids*. Lisboa: O.A. /Caleidoscópio;
- Centro Cultural de Belém (2006-2007), Gonçalo Byrne Arquitectos (24 de Novembro – 25 de Fevereiro) *Geografias Vivas*. Lisboa: Centro Cultural de Belém;
- Revista Arquitecturas (2007), 2ª Grande Conferência do Jornal Arquitecturas (7-8 Fevereiro) *Políticas Públicas, Iniciativas Privadas*. Lisboa: Centro Cultural de Belém;
- Revista Cidade-Campo, n.º2 (1979), *SAAL, obras, depoimentos e críticas*. Lisboa: Ulmeiro;
- Revista LXF, n.º05 (2005), *Baixa Pombalina–candidatura a Património Mundial*. Lisboa: CML/BPSRU;
- MAOTDR / Programa Polis/ Parque Expo (2007), Exposição e Ciclo de Conferências (15 Fevereiro – 18 Abril) *Viver as Cidades*. Lisboa: Pavilhão de Portugal;
- MAOTDR / Programa Polis/ Parque Expo (2007), *O Modelo Institucional, Os Planos e a Comunicação e Sensibilização Ambiental*. Lisboa: ProgramaPolis;
- MAOTDR (Abril 2007) *Política de Cidades PolisXXI*. Lisboa: [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt);
- DGOTDU:[http://www.dgotdu.pt/PresentationLayer/ResourcesUser/DGOTDU/NormasTecnicas/PPmodalidade\\_simplificada.pdf](http://www.dgotdu.pt/PresentationLayer/ResourcesUser/DGOTDU/NormasTecnicas/PPmodalidade_simplificada.pdf)
- Comissão Europeia (1996), *European sustainable Cities – Report*. Bruxelas;
- CML ; et al. (Setembro 2006) *Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado* Lisboa: Gabinete da Vereadora Maria José Nogueira-Pinto;
- CML (Fevereiro 08, aditamento de 10 Abril 08) *Revisão do Relatório da Proposta de Revitalização da Baixa-Chiado* Lisboa: Gabinete do Vereador Manuel Salgado;
- CML (Outubro 08) *Debate sobre o estado da Cidade – Balanço da actividade do Executivo municipal*. Lisboa: CML;